



Rekultywacja gruntów pokopalnianych

Spis treści

Wprowadzenie	4
Wykorzystane akty prawne i dokumenty.....	4
Przedmiot analizy.....	5
Rekultywacja – informacje wstępne	6
Podmiot zobowiązany do rekultywacji	6
Podmiot zobowiązany do rekultywacji na podstawie p.g.g.	6
Podmiot zobowiązany do rekultywacji na podstawie u.g.r.l.....	6
Zmiana podmiotu zobowiązanego do rekultywacji	7
Zakres obowiązków przy rekultywacji	8
Decyzja w sprawie rekultywacji i zagospodarowania	8
Plan ruchu zakładu górniczego.....	8
Dokumentacja rekultywacji	10
Dokumentacja mierniczo-geologiczna.....	11
Rekultywacja na podstawie u.o.w.	11
Rekultywacja a remediacja i rewitalizacja	13
Prawna regulacja rekultywacji	19
Akty prawne regulujące rekultywację.....	19
Relacja pomiędzy p.p.g. i u.g.r.l.	19
Termin i konsekwencje jego niedochowania	22
Termin na dokonanie rekultywacji	22
Konsekwencje niewykonania rekultywacji lub przekroczenia terminu jej wykonania ..	23
Kara grzywny	23
Opłaty	23
Organy zaangażowane w proces rekultywacji.....	24
Starosta.....	24
Organ nadzoru górniczego	25
Organ koncesyjny.....	25
Organy opiniujące	26
Udział gminy w procesie rekultywacji	26
Decyzja w sprawie rekultywacji.....	26
Postępowanie przed wydaniem decyzji w przedmiocie rekultywacji	28



Opinie	29
Kierunki i metody rekultywacji.....	30
Wybór rodzaju kierunku rekultywacji	30
Miejscowe akty planowania przestrzennego a decyzja w przedmiocie rekultywacji	31
Charakterystyka gminnych aktów planowania przestrzennego.....	31
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	32
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	33
Szczegółne uwarunkowania dla planowania przestrzennego wynikające z innych ustaw	35
Ustawa p.g.g.	35
Ustawa p.o.ś.	36
Ustawa u.r.	36
Plan miejscowy a decyzja w sprawie rekultywacji	37
Ocena oddziaływania na środowisko.....	39
Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko	39
Oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko	39
Kwalifikacja rekultywacji	39
Oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.....	40
Procedura oceny oddziaływania na środowisko	41
Rola RDOŚ	42
Kwestie problematyczne	44
„Stare” kopalnie	45
Zakończenie rekultywacji.....	46
Kontrola	46
Wpływ społeczeństwa	48
Kwestia własności gruntów i jezior pokopalnianych.	48
Własność	48
Kwestie wodne	50
Rekultywacja a prawo wodne.....	51
Rekultywacja gruntów w prawie UE	52

Wprowadzenie

Wykorzystane akty prawne i dokumenty

1. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 143, str. 56 z późn. zm.) [dalej jako „**dyrektywa w sprawie szkody w środowisku**”].
2. Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 102, str. 15 z późn. zm.) [dalej jako „**dyrektywa w sprawie odpadów wydobywczych**”].
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.) [dalej jako „**dyrektywa w sprawie odpadów**”].
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity) (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.) [dalej jako „**dyrektywa OOS**”].
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 334, str. 17 z późn. zm.) [dalej jako „**dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych**”].
6. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1972) [dalej jako „**u.o.w.**”].
7. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187) [dalej jako „**u.sz.**”].
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098) [dalej jako „**u.o.p.**”].
9. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm.) [dalej jako „**p.e.a.**”].
10. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1070) [dalej jako „**u.i.o.ś.**”].
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 457 z późn. zm.) [dalej jako „**k.p.s.w.**”].
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973) [dalej jako „**p.o.ś.**”].
13. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.) [dalej jako „**u.p.z.p.**”].
14. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326) [dalej jako „**u.g.r.l.**”].
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.) [dalej jako „**o.o.ś.**”].
16. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420 z późn. zm.) [dalej jako „**p.g.g.**”].

17. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485) [dalej jako „**u.r.**”].
18. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie ruchu podziemnych zakładów górniczych**”].
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. poz. 812) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi**”].
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. poz. 1008 z późn. zm.) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie uchu odkrywkowego zakładu górniczego**”].
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. poz. 1032) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie miejscowego planu rewitalizacji**”].
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie zakresu projektu miejscowego planu**”].
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz. U. poz. 2293 z późn. zm.) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie planów ruchu**”].
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839) [dalej jako „**rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć**”].
25. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. poz. 1752) [dalej jako „**rozporządzenie wodnoprawne**”].

Przedmiot analizy

Poniższa analiza, sporządzona na zlecenie Fundacji Rozwój Tak – Odkrywki Nie (RT-ON), podejmuje temat rekultywacji w prawie polskim, szczególnie w kontekście gruntów pokopalnianych. Stanowi ona odpowiedź na podstawowe pytania przedstawione przez RT-ON odnośnie regulacji rekultywacji. Analiza przede wszystkim zbiera i analizuje przepisy regulujące rekultywację, które rozrzucone są po całym systemie prawnym. Warto jednak dodać, że każdy konkretny stan faktyczny może charakteryzować się swoimi cechami specyficznymi, które będą mogły wiązać się z koniecznością lub możliwością zastosowania dodatkowych przepisów prawa, poza tymi wymienionymi w analizie.

Rekultywacja – informacje wstępne

Podmiot zobowiązany do rekultywacji

W zakresie podmiotu zobowiązanego do rekultywacji relewantne są dwa akty prawne. Po pierwsze jest to p.g.g., która **ustanawia obowiązek przedsiębiorcy do rekultywacji gruntów po działalności górniczej w przypadku likwidacji zakładu górniczego**. Drugą istotną ustawą jest u.g.r.l., która do rekultywacji zobowiązuje **osobę powodującą utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów**. Obie regulacje zostały opisane poniżej.

Podmiot zobowiązany do rekultywacji na podstawie p.g.g.

Art. 129 ust. 1 pkt 5 p.g.g. w przypadku likwidacji, w całości lub w części, zakładu górniczego nakłada na **przedsiębiorcę** obowiązek przedsięwzięcia niezbędnych środków w celu ochrony środowiska oraz **rekultywacji gruntów po działalności górniczej**. Przedsiębiorcą natomiast jest ten **kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą** (art. 6 ust. 1 pkt 9 p.g.g.).

W tym miejscu warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 39 ust. 1 p.g.g. cofnięcie koncesji, jej wygaśnięcie lub utrata jej mocy, bez względu na przyczynę, **nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego**, z zastrzeżeniem art. 39a ust 1 (art. 39a ust. 1 p.g.g. dotyczy podziemnego składowania dwutlenku węgla). Zakres i sposób wykonania tych obowiązków ustalony jest albo w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego, albo (gdy nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego) ustalany jest przez organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, po uzgodnieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) (art. 39 ust. 2 p.g.g.). Jak wskazuje się w doktrynie *Przedmiotem powyższego uzgodnienia mogą być wyłącznie kwestie związane z zakresem i sposobem wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego*. Z kolei funkcją uzgodnienia jest ustalenie, czy sposób wykonania obowiązków nie koliduje z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹.

Jeżeli nie istnieje przedsiębiorca, obowiązki określone w art. 39 ust. 1 p.g.g. wykonuje **jego następca prawny**, a jeżeli nie istnieje przedsiębiorca oraz jego następca prawny – ww. obowiązki wykonuje **właściciel lub osoba posiadająca inny niż własność tytuł prawny do nieruchomości**. W przypadku potrzeby osobę obowiązaną oraz zakres i sposób wykonania obowiązków ustala, **w drodze decyzji, organ koncesyjny** (art. 39 ust. 3 p.g.g.).

Podmiot zobowiązany do rekultywacji na podstawie u.g.r.l.

U.g.r.l. rozróżnia dwie sytuacje w kontekście podmiotów zobowiązanych do rekultywacji²:

¹ G. Klimek [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, art. 39.

² D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2021, art. 20.

1. Kiedy została ustalona osoba powodująca utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów.

W takiej sytuacji obowiązek rekultywacji gruntów na własny koszt spoczywa na tej osobie (art. 20 ust. 1 u.g.r.l.). Osobę definiuje art. 4 pkt 3 u.g.r.l. jako osobę fizyczną lub prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Jeżeli działalność przemysłowa powodująca obowiązek rekultywacji gruntów prowadzona jest przez kilka osób, obowiązek ten ciąży na każdej z nich, odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji (art. 20 ust. 5 u.g.r.l.).

2. Kiedy grunty zostały zdewastowane lub zdegradowane przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub w wyniku ruchów masowych ziemi, w rozumieniu art. 4 pkt 28 u.o.g.r.l. (art. 20 ust. 2 i 2a u.g.r.l.)

W takiej sytuacji obowiązek rekultywacji ciąży na organie w rozumieniu art. 5 u.g.r.l.:

- w odniesieniu do gruntów rolnych poza parkiem narodowym – starosta;
- w odniesieniu do gruntów leśnych poza parkiem narodowym – dyrektor RDLP;
- w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych w parku narodowym – dyrektor parku narodowego.

Jeżeli chodzi o finansowanie rekultywacji w takim przypadku, to ustawodawca również rozróżnia kilka sytuacji:

- w przypadku rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej (w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – finansowanie ze środków budżetu województwa (art. 20 ust. 2 zd. 1 u.g.r.l.)
- w przypadku rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – finansowanie ze środków pochodzących z budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach o lasach (art. 20 ust. 2 zd. 2 u.g.r.l.)
- jeżeli jest to rekultywacja pozostałych gruntów na cele inne niż wymienione w art. 20 ust. 2 – finansowanie ze środków pochodzących z budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach. (art. 20 ust. 2a u.g.r.l.)

Zmiana podmiotu zobowiązanego do rekultywacji

Jak wskazuje się orzecznictwie *obowiązek rekultywacji, skonkretyzowany w decyzji administracyjnej, ma charakter publicznoprawny i stanowi realizację zasady bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska wynikającej z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. **Obowiązku tego nie można przenieść w drodze czynności cywilnoprawnej, między innymi przez zobowiązanie nabywcy nieruchomości do przeprowadzenia rekultywacji terenu, na którym prowadzona była działalność górnicza skutkująca decyzją rekultywacyjną***³.

³ Wyrok WSA w Lublinie z 26.04.2019 r., I SA/Lu 1/19. Zob. też Wyrok NSA z 24.11.2015 r., II OSK 701/14.

W innym wyroku NSA stwierdził, że *powoływana w skardze kasacyjnej okoliczność, że [strona] nie jest (...) już właścicielem gruntu, którego dotyczył obowiązek rekultywacji nałożony decyzją (...) pozostaje bez znaczenia prawnego dla rozstrzygnięcia sprawy*⁴.

W orzecznictwie przyjmuje się także, że „[n]ie ma (...) przeszkód, by takie prace wykonał inwestor bezpośrednio, bądź zlecił rekultywację gruntów wyspecjalizowanym firmom lub nawet przekazał je, odpłatnie lub na innych zasadach, właścicielom gruntów. Istotne jest tylko, że **obowiązek rekultywacji gruntów obciąża osobę, która spowodowała utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów, i że rekultywacja powinna być dokonana na koszt tej osoby**. Od tego obowiązku osoba, o której wyżej mowa, **nie może się uwolnić** - niezależnie od przyjętego systemu realizacji rekultywacji, poniesionych kosztów, zawartych umów i innych okoliczności prawnych i faktycznych. **Jest to obowiązek bezwzględny, którego nie można przenieść na inny podmiot (bez przeniesienia praw do inwestycji) w drodze odrębnego aktu lub czynności**”⁵.

Jednak obowiązek do wykonania rekultywacji może przejść **na następców prawnych** podmiotu wcześniej zobowiązanego do rekultywacji⁶. W przypadku **zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów**, w drodze decyzji właściwego organu wymienionego w art. 5 u.g.r.l., następuje **przekazanie praw i obowiązków wynikających z wcześniej wydanych decyzji** (art. 20 ust. 6 u.g.r.l.).

Zakres obowiązków przy rekultywacji

Ustawa nie reguluje wprost jakie są konkretne obowiązki podmiotu zobowiązanego do rekultywacji. Zakres obowiązków przy rekultywacji będzie inny w każdym przypadku i można go odtworzyć z kilku dokumentów przeanalizowanych poniżej.

Decyzja w sprawie rekultywacji i zagospodarowania

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na treść decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania. Zgodnie z art. 22 ust. 1 p.g.g. określa ona:

- **stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów**, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;
- **osobę obowiązaną** do rekultywacji gruntów;
- **kierunek i termin** wykonania rekultywacji gruntów;
- uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Decyzję wydaje **starosta** (art. 22 ust. 2 u.g.r.l.).

Plan ruchu zakładu górniczego

Zgodnie z art. 129 ust. 3 p.g.g. do likwidacji zakładu górniczego stosuje się odpowiednio przepisy o ruchu zakładu górniczego. Natomiast zgodnie z art. 129 ust. 4 p.g.g. plan ruchu likwidowanego

⁴ Wyrok NSA z 7.08.2018 r., II OSK 2090/16.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2004 r., II SA 4116/03.

⁶ Wyrok NSA z 31.01.2017 r., II OSK 1232/15; Wyrok NSA z 7.08.2018 r., II OSK 2090/16.

zakładu górniczego lub jego oznaczonej części **określa również sposób wykonania obowiązków**, o których mowa w ust. 1 (czyli m.in. rekultywacji gruntów po działalności górniczej).

Zgodnie z art. 39 ust. 2 p.g.g. zakres i sposób wykonania obowiązków określonych w ust. 1 (czyli obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego) ustala się w **planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego**. Jeżeli nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego, zakres i sposób wykonania obowiązków określonych w ust. 1 ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, po uzgodnieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta).

W związku z powyższymi uregulowaniami, dla pełnego odtworzenia zakresu obowiązków podczas rekultywacji, istotna do przeanalizowania jest również treść planu ruchu zakładu górniczego.

Plan ten sporządza przedsiębiorca odrębnie dla każdego zakładu górniczego (art. 108 ust. 1 p.g.g.), a **zatwierdza go właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji** (art. 108 ust. 11 p.g.g.). Plan sporządza się na okres od 2 do 6 lat albo na cały planowany okres prowadzenia ruchu, jeżeli jest on krótszy (art. 108 ust. 6 p.g.g.).

Szczegółowe wymagania dotyczące planu ruchu likwidowanego zakładu (lub jego części) określa **rozporządzenie w sprawie planów ruchu**. W załącznikach rozporządzenie to określa szczegółowe wymagania co do treści planu ruchum.in.:

- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego (załącznik nr 9),
- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) odkrywkowego zakładu górniczego (załącznik nr 10),
- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi (załącznik nr 11),
- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów (załącznik nr 12),
- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego metodą otworową: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów (załącznik nr 13),
- likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego podziemne składowanie dwutlenku węgla (załącznik nr 14).

Przykładowo, zgodnie z załącznikiem nr 10 do rozporządzenia w sprawie planów ruchu zawierającym wymogi dla planu ruchu likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) odkrywkowego zakładu górniczego, w takim planie ruchu należy uwzględnić m.in.:

- okres likwidacji zakładu górniczego, w tym: terminy rozpoczęcia likwidacji zakładu górniczego, rozpoczęcia likwidacji podstawowych obiektów i urządzeń zakładu górniczego, zakończenia eksploatacji i zakończenia likwidacji zakładu górniczego oraz **terminy rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji gruntów po działalności górniczej** (pkt 2 załącznika nr 10 do rozporządzenia w sprawie planów ruchu).
- kwestę dotyczące ochrony środowiska. Zamierzenia w zakresie ograniczania i usuwania ujemnych wpływów działalności górniczej, w szczególności obejmujące:

- profilaktykę górniczą i budowlaną oraz usuwanie szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego;
 - **rekultywację gruntów po działalności górniczej;**
 - sposób przeciwdziałania zmianom stosunków wodnych;
 - gospodarkę odpadami oraz masami ziemnymi lub skalnymi powstałymi w związku z prowadzoną likwidacją zakładu górniczego;
 - gospodarkę wodno-ściekową, środki techniczne, ochronę oraz oczyszczanie i wykorzystanie wód;
 - ochronę powietrza przed zanieczyszczeniem (urządzenia i środki ochrony powietrza, zamierzenia w zakresie ograniczenia emisji substancji wprowadzanych do powietrza w sposób zorganizowany i niezorganizowany);
 - ochronę przed hałasem i wibracjami (urządzenia ochronne, zamierzenia w zakresie ograniczenia hałasu i wibracji przenikających do środowiska).
- Opis wpływu likwidacji zakładu górniczego na środowisko oraz obiekty i urządzenia na powierzchni (pkt 15 załącznika nr 10 do rozporządzenia w sprawie planów ruchu).

Dodatkowo jednym z załączników do planu jest inwentaryzacja gruntów przekształconych w wyniku prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz **przewidywany kierunek, sposób i terminy rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji** (pkt 3 Załącznika 10 (cz. II) do rozporządzenia w sprawie planów ruchu).

Dokumentacja rekultywacji

Sporządza się także dokumentację rekultywacji. Wymóg ten określony jest w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 120 ust. 1 p.g.g., który zobowiązuje ministra do określenia wymagań dotyczących prowadzenia ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych. I tak na podstawie tego przepisu wydane zostały następujące rozporządzenia:

1. Rozporządzenie w sprawie ruchu podziemnych zakładów górniczych.
2. Rozporządzenie w sprawie ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi.
3. Rozporządzenie w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (opisane w niniejszej analizie).

Zgodnie z ww. rozporządzeniami rekultywację prowadzi się **w sposób określony w dokumentacji rekultywacji zatwierdzonej przez kierownika ruchu zakładu górniczego** (§ 804 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ruchu podziemnych zakładów górniczych, § 176 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi, § 162 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego).

Rozporządzenia wskazują informacje, które znajdują się w dokumentacji rekultywacji – odpowiednio w § 804 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ruchu podziemnych zakładów górniczych, § 176 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi i § 162 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego.

Dla przykładu zgodnie z § 162 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego **w dokumentacji rekultywacji określa się kierunek, zakres, sposób i termin wykonania rekultywacji**, w szczególności:

- stan początkowy gruntów wymagających rekultywacji oraz ich docelowe ukształtowanie;
- usytuowanie obiektów budowlanych;
- metody kształtowania rzeźby terenu niekorzystnie przekształconego oraz odtwarzania gleb;
- sposób regulacji stosunków wodnych na gruntach rekultywowanych;
- sposób zabezpieczenia przeciwozryjnego rekultywowanych powierzchni;
- technologię i środki techniczne służące zapobieganiu powstawania pożarów na terenach rekultywowanych – w przypadku wykorzystywania do rekultywacji odpadów zawierających części palne;
- sposób zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża kopaliny, a w przypadku ich występowania - również sąsiednich złóż kopaliny;
- harmonogram realizacji robót rekultywacyjnych.

Co istotne, w przypadku prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego przepisów o dokumentacji rekultywacji **nie stosuje się do rekultywacji gruntów w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez starostę, z wyjątkiem rekultywacji wykonywanej z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego** (§ 162 ust 6 rozporządzenia w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego). Z tego wynika, że dla kopalni odkrywkowych funkcjonujących na podstawie koncesji wydanej przez **starostę** w większości wypadków nie jest konieczne sporządzenie dokumentacji rekultywacji.

Dokumentacja mierniczo-geologiczna

Informacje o obowiązkach w zakresie rekultywacji mogą się także znaleźć w dokumentacji mierniczo-geologicznej. Jest ona sporządzana przez przedsiębiorcę, z wyjątkiem przedsiębiorcy prowadzącego działalność na podstawie koncesji udzielonej przez starostę (art. 116 ust. 1 p.g.g.). Zgodnie z art. 116 ust. 6 pkt 7 p.g.g. właściwy organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać sporządzenie dodatkowych dokumentów wchodzących w skład dokumentacji mierniczo – geologicznej, niż te wynikające z przepisów prawa, jeżeli jest to niezbędne do rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po zakończeniu działalności górniczej.

Rekultywacja na podstawie u.o.w.

Warto w tym miejscu także po krótko wspomnieć o rekultywacji na podstawie u.o.w. Ustawa ta reguluje rekultywację obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o.w. obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych to **obiekt przeznaczony do składowania odpadów wydobywczych** w formie stałej, ciekłej, w roztworze lub zawiesinie, w tym hałdy i stawy osadowe, obejmujący tamy lub inne konstrukcje służące do powstrzymywania, zatrzymywania, ograniczania lub umacniania takiego obiektu; **za obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych nie uznaje się wyrobiska górniczego wypełnianego odpadami wydobywczymi w celach rekultywacyjnych i technologicznych.**

Na podstawie tej ustawy posiadacz odpadów wydobywczych sporządza program gospodarowania odpadami wydobywczymi, w którym należy zawrzeć opis sposobu zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych **wraz z rekultywacją terenu** oraz procedurami po zamknięciu oraz monitoringu (art. 9 ust. 1 pkt 13 u.o.w.). Program ten jest zatwierdzany w drodze decyzji przez właściwy organ (art. 11 ust. 1 u.o.w.), którym zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.w. jest:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska - dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych;
- marszałek województwa - dla:
 - przedsięwzięć, dla których koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie kopalin ze złóż udziela minister właściwy do spraw środowiska lub marszałek województwa,
 - przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- starosta - w pozostałych przypadkach.

W przypadku zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych należy uzyskać na to zgodę właściwego organu. We wniosku o wydanie takiej zgody zawiera się m.in. harmonogram działań związanych z rekultywacją terenu oraz informacje o sprawowaniu nadzoru nad zrehabilitowanym obiektem unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 30 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.w.). W decyzji o wydaniu zgody na zamknięcie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych organ określa m.in. harmonogram działań związanych z rekultywacją terenu (art. 30 ust. 3 pkt 5 u.o.w.).

Co ciekawe, ustawa przewiduje także obowiązek posiadania przez posiadacza odpadów wydobywczych gwarancji finansowej lub jej ekwiwalentu tak, aby w dowolnym czasie były dostępne środki finansowe na działania dotyczące zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oraz rekultywację terenu, zgodnie z programem gospodarowania odpadami wydobywczymi i wymaganiami zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 32 ust. 1 pkt 2 u.o.w.).

Należy przy tym zaznaczyć, że uregulowanie to dotyczy jedynie rekultywacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, a nie samego terenu po kopalni.



Rekultywacja a remediacja i rewitalizacja

	<u>Rekultywacja</u>	<u>Remediacja</u>	<u>Rewitalizacja</u>
<u>Definicja</u>	<p>nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18 u.g.r.l.)</p>	<p>poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska (art. 3 pkt. 31b p.o.ś.)</p> <p>remediacja jest jednym ze sposób ochrony powierzchni ziemi (art. 101 pkt 3 p.o.ś.)</p> <p>remediację prowadzi się na terenach, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub jako jedno z działań naprawczych w przypadku wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi (art. 6 pkt. 3 i art. 9 ust. 2 u.sz.). Przez historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi rozumie się zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., a także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c u.sz., która została</p>	<p>proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2 ust. 2 u.r.).</p>



		spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat (art. 3 pkt 5a p.o.ś.).	
<u>Sposoby/ kierunki</u>		<p>Remediację można przeprowadzić następującymi sposobami (art. 101q ust. 1 p.o.ś.):</p> <ul style="list-style-type: none">— usunięcie zanieczyszczenia, przynajmniej do dopuszczalnej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko;— inne, niż wskazane powyżej, prowadzące do usunięcia znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego sposobu użytkowania terenu, takie jak:<ul style="list-style-type: none">○ zmniejszenie ilości zanieczyszczeń lub○ ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i kontrolowanie zanieczyszczenia poprzez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, lub○ przeprowadzenie samooczyszczania powierzchni ziemi, ewentualne działania wspomagające samooczyszczanie, kontrolowanie zanieczyszczenia poprzez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, ewentualne ograniczenie dostępu ludzi do zanieczyszczonego terenu i	<p>Sposób rewitalizacji określa program rewitalizacji. Zawiera on w m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">— cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk (art.15 ust. 1 pkt 4 u.r.)— opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym (art.15 ust. 1 pkt 5 u.r.)



		ewentualna konieczność zmiany sposobu użytkowania zanieczyszczonego terenu.	
Podmiot zobowiązany	<p>przedsiębiorca w przypadku likwidacji w całości lub w części, zakładu górniczego (art. 129 ust. 1 pkt 5 p.g.g.)</p> <p>osoba powodująca utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów (art. 20 ust. 1 u.g.r.l.)</p> <p>starosta, dyrektor RDLP, dyrektor parku narodowego kiedy grunty zostały zdewastowane lub zdegradowane przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub w wyniku ruchów masowych ziemi, w rozumieniu art. 4 pkt 28 u.o.g.r.l. (art. 20 ust. 2 i 2a u.g.r.l.)</p>	<p>władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi (art. 101h ust. 1 p.o.ś.), przez którego zgodnie z rozumie się: właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 p.o.ś.)</p> <p>inny sprawca - jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaże, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany dalej "innym sprawcą" (art. 101h ust. 2 p.o.ś.)</p> <p>Regionalny dyrektor ochrony środowiska jeśli:</p> <ul style="list-style-type: none">— nie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna;— władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny sprawca, wobec którego nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;	<p>Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne (art. 3 ust. 1 u.r.).</p> <p>Ustawa określa także interesariuszy rewitalizacji. Są to m.in. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, społeczne inicjatywy mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego, czy podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą (art.2 ust. 2 u.r.).</p>



		<ul style="list-style-type: none">— władający powierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę;— z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej przeprowadzenie (art. 101i p.o.ś.).	
Podstawa	decyzja starosty (art. 22 ust. 1 i 2 u.g.r.l.)	<p>Plan remediacji (art. 101l ust. 1 p.o.ś.) – ustalany jest w drodze decyzji przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska na wniosek władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcy; wniosek ten zawiera projekt planu (art. 101l ust. 2 p.o.ś.)</p> <p>Decyzja regionalnego dyrektora ochrony środowiska dot. planu remediacji określająca:</p> <ul style="list-style-type: none">— teren wymagający przeprowadzenia remediacji— nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartości w glebie i w ziemi, do jakich doprowadzi remediacja;— sposób przeprowadzenia remediacji;— termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji;	<p>Uchwała rady gminy z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wyznaczająca obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji (art. 8 ust. 1 u.r.). Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego (art. 13 u.r.).</p> <p>Gminny program rewitalizacji przyjmowany w drodze uchwały rady gminy (art. 14 ust. 1 u.r.). Dokładna treść programu została określona w art. 15 ust. 1 u.r. Nie jest on jednak aktem prawa miejscowego (art. 19 u.r.).</p> <p>Procedura sporządzania programu została określona w art.17 u.r. Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia</p>



		— sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji oraz termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia, w tym wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez laboratorium (art. 101l ust. 4 p.o.ś.)	gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 1 u.r.), o której informację ogłasza wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 17 ust. 2 pkt 1 u.r.). Następnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu (art. 17 ust. 2 pkt 2 u.r.), przeprowadza konsultacje społeczne (art. 17 ust. 2 pkt u.r.), a także występuje o zaopiniowanie projektu przez odpowiednie organu wymienione w art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r. M.in. gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji projekt opiniuje właściwy organ nadzoru górniczego - w zakresie zagospodarowania terenów górniczych (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. b tiret czwarte u.r.).
<u>Koszt</u>	Osoba odpowiedzialna na własny koszt (art. 20 ust. 1 u.g.r.l.)	Koszty remediacji zostały określone w art. 101k p.o.ś. Ponoś je władający powierzchnią ziemi. Jeżeli remediację przeprowadzi regionalny dyrektor ochrony środowiska na podstawie art.101i p.o.ś., nakłada w drodze decyzji obowiązek poniesienia kosztów na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcę.	Gminny program rewitalizacji zawiera szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych (art. 15 ust.1 pkt 7 u.r.). Koszty sporządzenia oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji pokrywane są z budżetu gminy (art. 14 u.r.)
<u>Nadzór i kontrola</u>	nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych w szczególności nad budową i likwidacją zakładu górniczego, w tym rekultywacją gruntów po	W przypadku gdy osoba zobowiązana nie przeprowadza remediacji regionalny dyrektor ochrony środowiska:	Nie dotyczy



	działalności górniczej sprawuje organ nadzoru górniczego (art. 168 ust. 1 pkt 7 p.g.g.).	<ul style="list-style-type: none">— wzywa go do przedłożenia wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji w wyznaczonym terminie;— jeżeli nie przedłożył wniosku zgodnie z wezwaniem - nakłada na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcę, w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia remediacji na podstawie ustalonego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska planu remediacji (art. 101m ust. 1 p.o.ś.)	
<u>Zakończe nie</u>		Regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje oceny przeprowadzenia remediacji, która polega na stwierdzeniu zgodności remediacji z ustalonym planem (art. 101n ust. 1 p.o.ś.). W przypadku gdy stwierdzono niezgodność przeprowadzonej remediacji z ustalonym planem remediacji, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 101n ust. 1 p.o.ś.).	W gminnym programie rewitalizacji znajduje się opis systemu monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji (art. 15 ust. 1 pkt 9 u.r.)



Prawna regulacja rekultywacji

Akty prawne regulujące rekultywację

- Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę rekultywacji terenów pogórnich jest **ustawa prawo geologiczne i górnicze** (p.g.g.). Ustawa ta nakłada na przedsiębiorcę obowiązek rekultywacji gruntów po działalności górniczej w przypadku likwidacji zakładu górniczego (art. 129 ust. 1 pkt 5 p.g.g.).
- P.g.g. przewiduje, że do rekultywacji gruntów po działalności górniczej stosuje się **odpowiednio** przepisy ustawy **o ochronie gruntów rolnych i leśnych** (u.g.r.l.) (art. 129 ust. 2 p.g.g.). Ustawa ta zawiera szczegółową regulację dotyczącą rekultywacji, jak i procedurę związaną z pozyskaniem niezbędnych w tym celu decyzji⁷.
- Do likwidacji zakładu górniczego stosuje się odpowiednio **przepisy o ruchu zakładu górniczego** (art. 129 ust. 3 p.g.g.).
- Ponadto, istotnym aktem będzie tu **plan ruchu zakładu górniczego** lub jego oznaczonej części, który określa sposoby wykonania obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę, a związanych z likwidacją zakładu górniczego (art. 129 ust. 4 p.g.g.). **Nie jest to jednak akt prawa powszechnie obowiązującego**. Szczegółowe wymagania dotyczące planu ruchu określa rozporządzenie w sprawie planów ruchu.
- Kwestie rekultywacji uregulowane zostały również we wcześniej wspomnianych rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 120 p.g.g., tj.:
 - Rozporządzeniu w sprawie ruchu podziemnych zakładów górniczych;
 - Rozporządzeniu w sprawie ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi;
 - Rozporządzeniu w sprawie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego.

Relacja pomiędzy p.p.g. i u.g.r.l.

Pojawia się pytanie jaka jest relacja pomiędzy przepisami u.g.r.l., a regulacją zawartą w p.g.g., ewentualnie czy jedna ustawa ma pierwszeństwo względem drugiej. Wątpliwości te uwidaczniają się przede wszystkim w zagadnieniu organu właściwego w sprawach rekultywacyjnych w przypadku terenów pokopalnianych – **czy organem tym będzie starosta, jak wynika z przepisów u.g.r.l. czy też właściwym organem będzie organ nadzoru górniczego, jak może wynikać z p.g.g.**

W doktrynie wskazuje się, że z art. 129 ust. 2 p.g.g. wynika, iż do rekultywacji gruntów po działalności górniczej przepisy u.g.r.l. stosuje się nie wprost, a **odpowiednio**. Tym samym **regulacja normatywna, określająca stronę podmiotową obowiązku likwidacji i rekultywacji poeksploatacyjnego wyrobiska pogórnich oraz kolejność ponoszenia w tym zakresie odpowiedzialności administracyjnego, określona w p.g.g., powinna być uwzględniona w postępowaniu zmierzającym**

⁷ Jednak Zgodnie z art. 22a ust. 1 u.g.r.l. przepisów art. 20 u.g.r.l. i art. 22 u.g.r.l. nie stosuje się do rekultywacji gruntów, które zostały zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami. Stosuje się do nich odpowiednio do gruntów zanieczyszczonych po dniu 30 kwietnia 2007 r. - przepisy u.sz., a przed dniem 30 kwietnia 2007 r. - przepisy p.o.ś.

do wydania decyzji o rekultywacji⁸. Pojawia się pogląd, zgodnie z którym przepisy p.g.g. zawierają odrębną od ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, szczególną regulację prawną tego jaki organ i w jakiej formie prawnej ustala zakres i sposób wykonywania obowiązków rekultywacji i zagospodarowania gruntów po działalności górniczej likwidowanego zakładu górniczego (lub jego oznaczonej części). Wynika z nich, że o rekultywacji i zagospodarowania takich gruntów rozstrzyga się w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego. (...) Biorąc pod uwagę szczególny charakter kompetencji organu nadzoru górniczego przyjęć należy, że przepisy Prawa geologicznego i górniczego to *lex specialis*. Jako takie uchylają one stosowanie tych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które wyznaczają kompetencje starosty. Zatem już sama reguła kolizyjna – *lex specialis derogat legi generali* – wskazuje na organy nadzoru górniczego jako organ właściwy w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po działalności górniczej likwidowanego zakładu górniczego (lub jego oznaczonej części).

Podobnie kolizję tę rozstrzyga art. 129 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego. Stanowi on bowiem, że do rekultywacji gruntów o których mowa w ust. 1 pkt. 5 (tj. terenu wyrobiska pogórniczego w przypadku likwidacji zakładu górniczego w całości lub części) stosuje się odpowiednio przepisy ustaw z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Art. 129 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego jednoznacznie stanowi o odpowiednim stosowaniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Odpowiednie stosowanie przepisów natomiast ma miejsce wówczas, gdy z uwagi na specyfikę sytuacji, od której mają być aplikowane, to zastrzeżenie jest konieczne lub może się okazać potrzebne. Odpowiednie stosowanie może polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania⁹.

Odmienne zdanie prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 roku, sygn. akt: II OSK 2374/19 Sąd wskazał, że [z]daniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, regulacje Pgg nie stanowią *lex specialis* wobec uogrl w zakresie rekultywacji gruntów rolnych i leśnych (wyrok NSA 29 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 2960/18). Wydając decyzję w trybie art. 22 ust. 1 uogrl starosta w odniesieniu do działalności górniczej zasięga opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego. Orzekając w sprawie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu właściwy organ nadzoru górniczego stosuje wprawdzie przepisy uogrl, ale w żadnym razie nie wydaje decyzji o rekultywacji, o której mowa w art. 22 uogrl. Organ nadzoru górniczego orzekam.in. o zatwierdzeniu planu ruchu likwidowanego zakładu lub jego części, przy czym w orzeczeniu tym mieszczą się pewne elementy zagadnień związanych z rekultywacją, ale tylko w ramach upoważnienia jakie wynika z treści art. 129 ust. 2 Pgg tj. do odpowiedniego stosowania przepisów uogrl, nie zaś zastępowania starosty w jego kompetencjach. Nie może być zatem mowy o pierwszeństwie ustawy Prawo geologiczne i górnicze nad uogrl, a tym bardziej o przyjęciu, by w przypadku gruntu po działalności górniczej dopiero niemożliwość ustalenia właściwego organu na gruncie pierwszej ze wskazanych ustaw powodowała powstanie uprawnienia starosty do wydania decyzji w sprawie

⁸ T. Judecki, *Organ właściwy do załatwienia sprawy rekultywacji i zagospodarowania gruntów po działalności górniczej likwidowanego zakładu górniczego (lub jego oznaczonej części)*, NZZS 2015, nr 1, s. 4.

⁹ T. Judecki, *Organ właściwy do załatwienia sprawy rekultywacji i zagospodarowania gruntów po działalności górniczej likwidowanego zakładu górniczego (lub jego oznaczonej części)*, NZZS 2015, nr 1, s. 4.

rekultywacji (wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 236/18)¹⁰. Podobne stanowisko przywołane zostało w innych wyrokach sądów administracyjnych¹¹.

W ocenie Autorów niniejszej analizy stanowisko wyrażone w orzeczeniach sądów administracyjnych zasługuje na aprobatę. **P.g.g. nie stanowi regulacji szczególnej w zakresie rekultywacji, w stosunku do u.g.r.l.** W szczególności wynika to z treści art. 22 ust. 2 pkt. 1 u.g.r.l., który nakazuje staroście przy wydawaniu decyzji zasięgnąć opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego - w odniesieniu do działalności górniczej. Gdyby intencją ustawodawcy było aby przepisy p.g.g. zawierały regulację szczególną względem u.g.r.l., a kwestie rekultywacji były rozstrzygane w planie ruchu zakładu górniczego, wówczas konieczność zasięgnięcia opinii dyrektora terenowego urzędu górniczego nie zostałaby przewidziana w u.g.r.l., albowiem pozbawiona byłaby sensu.

Należy zgodzić się w pełni z poglądem wyrażonym w orzeczeniu WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2018 roku, zgodnie z którym **należy zdecydowanie odróżnić decyzję w sprawie rekultywacji od decyzji o zatwierdzeniu planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego**. *Niewątpliwie w pewnych sytuacjach decyzje te mogą się wewnątrznie przenikać, bo też logiczne jest, że w przypadku terenu górniczego stanowiska będą zajmować zarówno starosta jak i organ nadzoru górniczego. U.o.g.r.l. w sposób nie budzący żadnych wątpliwości ustanawia starostę jako właściwy organ do wydania decyzji w sprawie rekultywacji (art. 5 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2). Co więcej w art. 5 ust. 1 zawarto zastrzeżenie, z którego wynika, że starosta jest organem właściwym w sytuacji gdy przepisy niniejszej ustawy (czyli u.o.g.r.l.), a nie żadnej innej, nie stanowią inaczej. Skoro w tej ustawie próżno doszukiwać się jakichś konkretnych zapisów dotyczących regulacji chociażby z dziedziny Prawa geologicznego i górniczego w zakresie kompetencji organu właściwego do orzeczenia w sprawie rekultywacji należałoby dalsze rozważania na tym poprzestać uznając właściwość starosty do orzekania w sprawie rekultywacji wynikającą wprost z ustawy.*

(...) Orzekając w sprawie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu właściwy organ nadzoru górniczego stosuje i owszem przepisy u.o.g.r.l., ale w żadnym razie nie wydaje decyzji o rekultywacji, o której mowa w art. 22 u.o.g.r.l. Zakres tych decyzji tj. pozostających w kompetencji starosty i organu nadzoru górniczego jest różny, choć jak już sygnalizowano mocno zbliżony. Trudno zresztą oczekiwać aby likwidacja zakładu górniczego czy rekultywacja terenu mogły być rozstrzygane wyłącznie przez któryś ze wskazanych organów zupełnie niezależnie. Wręcz przeciwnie ustawodawca przewidział współdziałanie organów, a dał temu wyraz w art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. obligując starostę orzekającego o rekultywacji do zasięgnięcia opinii m.in. dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego. Z treści art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. należy wyprowadzić dalej idące skutki i wnioski. Otóż poza art. 5 ust. 1 omawianej ustawy jest to kolejny przepis pośrednio wskazujący na właściwość starosty w sprawach rekultywacji, bowiem rola organu nadzoru górniczego została w tej sytuacji sprowadzona do znamiennego w skutkach i oczywiście istotnego, ale jednak tylko uzgodnienia. Co więcej, na tle przypisania organowi nadzoru górniczego wyłącznie roli organu opiniującego powstały wątpliwości natury prawnej. Przykładowo w monografii "Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego" Rakoczy Bartosz (red.) oceniając opiniowanie decyzji o rekultywacji podano, że "W związku z powyższym należy zadać pytanie: jaki będzie faktyczny wpływ na postępowanie w związku z rekultywacją

¹⁰ Wyrok NSA z 28.04.2020 r., II OSK 2374/19.

¹¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2019 roku, II OSK2960/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2018 roku, II SA/Wr 236/18.

gruntów po działalności górniczej organu nadzoru górniczego? Jeśli organem właściwym do wydania decyzji w sprawach rekultywacji jest starosta, a w przypadku gruntów związanych z działalnością górniczą musi on zasięgnąć opinii dyrektora właściwego terenowo OUG, to należałoby zastanowić się nad tym, czy forma opinii jest dostateczną formą współpracy między tymi organami, skoro organ nadzoru górniczego ma sprawować nadzór nad całą procedurą likwidacji zakładu górniczego, w tym nad rekultywacją gruntów po działalności górniczej".

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową czy funkcjonalną należy zwrócić uwagę, że racjonalny ustawodawca specjalistycznemu organowi tj. organowi nadzoru górniczego przekazał kompetencje w zakresie likwidacji zakładu górniczego i w pewnym zakresie możliwość orzekania o związanych z tym zagadnieniem kwestiach ochrony środowiska, a nawet rekultywacji, stąd też w art. 129 ust. 2 ustawy Prawo geologicznego i górniczego odesłanie do u.o.g.r.l. Z drugiej zaś strony to starosta jako posiadający wiedzę o danym terenie został uposażony w kompetencje do regulowania problematyki rekultywacji gruntów rolnych czy leśnych w kontekście jej kierunków. Zapewne ma to prowadzić do zapewnienia jak tylko to możliwe najszerzego i najbardziej właściwego przywrócenia zdegradowanych terenów do ich dalszego korzystania¹².

Termin i konsekwencje jego niedochowania

Termin na dokonanie rekultywacji

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej (art. 20 ust. 3 u.g.r.l.). Rekultywację gruntów prowadzi się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz **kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności** (art. 20 ust. 4 u.g.r.l.).

Na terenach przewidywanego osiadania gruntów na skutek działalności górniczej zakład przemysłowy, na wniosek właściciela, rozpoczyna rekultywację **przed wystąpieniem degradacji gruntów** (art. 21 u.g.r.l.).

Termin wskazany w ustawie do zakończenia procesu rekultywacji jest **nieprzekraczalny**. Jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 marca 2020 roku *powołana norma wyznacza maksymalny ustawowy okres, w jakim zakończona ma być rekultywacja. Wolą ustawodawcy jest, by zakończyła się ona nie później niż z upływem 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej. Decyzja w przedmiocie rekultywacji nie może więc wyznaczać terminu dłuższego*¹³.

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.07.2018 r., IV SA/Wr 252/18.

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.03.2020 r., II SA/Wr 808/19.

Okres ten rozpoczyna bieg od chwili (dnia) zaprzestania takiej działalności przemysłowej która spowodowała degradację gruntu i kończy się z upływem 5 lat od tej chwili (tego dnia)¹⁴. Termin ten nie może zostać wydłużony. Jego przekroczenie wiąże się z sankcjami finansowymi, tj. koniecznością uiszczania opłaty rocznej podwyższonej. Jednakże w przypadku pewnych przedsięwzięć zakończenie rekultywacji w terminie 5 lat może być obiektywnie niemożliwe (jak np. zalewanie dużych wyrobisk poeksploatacyjnych).

Ustalenie tak krótkiego terminu rekultywacji i wiążących się z jego niedochowaniem sankcji finansowych powinno skutkować znaczną determinacją przedsiębiorców do jak najszybszego zakończenia rekultywacji, co będzie miało pozytywny wpływ przede wszystkim na środowisko i na społeczność lokalną, ale również na sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy zobowiązanego do rekultywacji. Determinacja ta może w szczególności polegać na wyborze takiego sposobu rekultywacji (zwłaszcza w zakresie wyboru sposobu realizacji kierunku wodnego), który wiązać się będzie z pewnymi nakładami finansowymi, jednakże znacząco skróci okres trwania rekultywacji.

Warto także przytoczyć zdanie wyrażone w orzecznictwie, zgodnie z którym: **upływ terminu o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie oznacza, że strona nie ma obowiązku rekultywacji. Obowiązek rekultywacji terenu spoczywa na stronie aż do czasu jej zakończenia.** Natomiast niezakończenie rekultywacji w terminie określonym w art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza obowiązek prowadzenia dalszej rekultywacji z tym, że od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona do dnia zakończenia rekultywacji strona obowiązana jest do ponoszenia rocznej opłaty podwyższonej¹⁵.

Konsekwencje niewykonania rekultywacji lub przekroczenia terminu jej wykonania

Kara grzywny

P.g.g. przewiduje w art. 184 ust. 3 pkt. 2 lit o. karę grzywny dla osoby, która nie dopełnia ciężącego na niej obowiązku w zakresie m.in. likwidacji zakładu górniczego lub jego części, polegającego na przedsięwzięciu niezbędnych środków w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Orzekanie w tego typu sprawach następuje na zasadach i w trybie określonych w k.p.s.w. (art. 189 p.g.g.).

Opłaty

U.g.r.l. przewiduje sankcję pieniężną za niewykonanie rekultywacji w terminie, która różni się w zależności od tego czy mowa jest o gruntach zdewastowanych czy zdegradowanych.

W przypadku **gruntów zdewastowanych** w razie niezakończenia ich rekultywacji w terminie, stosuje się **opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna**

¹⁴ Wyrok NSA z 21.11.2017 r., II OSK 473/16.

¹⁵ Por. Wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2013 r., IV SA/Po 513/13.

zostać zakończona (art. 28 ust. 3 u.g.r.l.). Przez grunty zdewastowane rozumie się grunty, które utraciły całkowicie wartość użytkową w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 pkt 7 w zw. z pkt 16 u.g.r.l.). Opłata roczna stanowi opłatę z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszczaną: w razie trwałego wyłączenia - przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia - przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji (art. 4 pkt 13 u.g.r.l.). Opłatę roczną w praktyce ponosi się za użytkowanie gruntów o klasach I-IIIb pochodzenia mineralnego i organicznego oraz o klasach IV-VI pochodzenia organicznego.

W razie niewykonania obowiązku rekultywacji **gruntów zdegradowanych** ustala się, w drodze decyzji, obowiązek corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa lub na Fundusz Leśny, przez osobę powodującą ograniczenie wartości użytkowej gruntów, **równowartości opłaty rocznej w takiej części, w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów**. Opłaty te uiszcza się do czasu wykonania obowiązku rekultywacji. (art. 28 ust. 4 u.g.r.l.) Grunty zdegradowane to grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 pkt 16 u.g.r.l.).

W przypadkach niewykonania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 30 u.g.r.l.). Egzekucja w administracji regulowana jest przez p.e.a. Na mocy tej ustawy w sytuacji niewywiązania się z obowiązku o charakterze niepieniężnym można m.in. nałożyć grzywnę w celu przymuszenia (art. 119 § 1 i §2 p.e.a.) lub zarządzić wykonanie zastępcze¹⁶ (art. 127 p.e.a.).

Organy zaangażowane w proces rekultywacji

Starosta

Starosta jest najważniejszym organem w kontekście procesu rekultywacji. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 u.g.r.l. to starosta wydaje decyzję w sprawie rekultywacji i zagospodarowania. Zatem to w kompetencji tego organu leży m.in. określenie kierunków rekultywacji oraz stwierdzenie jej zakończenia.

¹⁶ Wykonanie zastępcze polega za zleceniu przez organ egzekucyjny wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego.

Organ nadzoru górniczego

Kolejnym organem, który w procesie rekultywacji będzie grał znaczącą rolę jest organ nadzoru górniczego. To organ nadzoru górniczego zatwierdza w drodze decyzji plan ruchu górniczego (art. 108 ust. 11 p.g.g.), który to zgodnie z art. 129 ust. 4 p.g.g. określa sposób wykonania rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Ponadto, zgodnie z art. 129 ust. 6 p.g.g. w uzasadnionych przypadkach właściwy organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. Natomiast następstwem likwidacji jest obowiązek rekultywacji.

Zgodnie z art. 164 p.g.g. ust. 1 organami nadzoru górniczego są **Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego**, zwanego dalej "SUG". Organami nadzoru górniczego **pierwszej instancji** są co do zasady dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor SUG (art. 164 ust. 1 p.g.g.), a w sprawach dotyczących podziemnego składowania dwutlenku węgla organem pierwszej instancji jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (art. 164 ust. 1 p.g.g.).

W tym miejscu należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 u.g.r.l. starosta przed wydaniem decyzji w sprawie rekultywacji **zasięga opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego** - w odniesieniu do działalności górniczej.

Organ koncesyjny

Kolejnym organem, który odgrywa rolę w procesie rekultywacji jest organ koncesyjny. Zgodnie z art. 39 ust. 2 p.g.g. w przypadku gdy nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego, zakres i sposób wykonania obowiązków wynikających z likwidacji zakładu górniczego określa organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji. Ponadto gdy nie istnieje przedsiębiorca zobowiązany do rekultywacji, ani jego następcy, to organ koncesyjny określa osobę obowiązaną oraz zakres i sposób wykonania obowiązków w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 22 p.g.g.:

1. Koncesji na:

1) *poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalni, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów,*

1a) *poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,*

2) **wydobywanie kopalni**, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż,

2a) *poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż,*

3) **wydobywanie kopalni** ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

4) *podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,*

5) *podziemne składowanie odpadów,*

6) *podziemne składowanie dwutlenku węgla*

- udziela **minister właściwy do spraw środowiska**.

2. **Koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli jednocześnie są spełnione następujące wymagania:**

1) *obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha,*

2) *wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³,*

3) *działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych*

- udziela **starosta**.

Organy opiniujące

Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.g.r.l. starosta wydaje decyzję w sprawach rekultywacji po zasięgnięciu opinii: 1) **dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego** - w odniesieniu do działalności górniczej; 2) **dyrektora regionalnej dyirekcji Lasów Państwowych** lub **dyrektora parku narodowego** - w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji; 3) **wójta** (burmistrza, prezydenta miasta). Zatem te organy również odgrywają pewną rolę przy wydawaniu decyzji w sprawie rekultywacji.

Udział gminy w procesie rekultywacji

Gmina nie ma wielu kompetencji przy procesie rekultywacji.

To starosta wydaje decyzję rekultywacyjną, a także decyzję o zakończeniu rekultywacji.

Zgodnie z art. 168 ust. 1 pkt 7 p.g.g. nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności nad budową i likwidacją zakładu górniczego, w tym rekultywacją gruntów po działalności górniczej **sprawuje organ nadzoru górniczego**. Zatem **nadzór nad rekultywacją nie należy do kompetencji gminy**. Gmina bierze udział w procesie rekultywacji jedynie jako organ opiniujący na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3 u.g.r.l.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem opiniującym zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 3 u.g.r.l. Opinia nie ma charakteru wiążącego. Stosuje się do niej art.106 k.p.a. Zgodnie z art.106 § 4 k.p.a. organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Należy jednak pamiętać, że organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż **w terminie dwóch tygodni** od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin (art.106 § 3 k.p.a.).

Decyzja w sprawie rekultywacji

Podstawowym dokumentem regulującym proces rekultywacji jest decyzja w sprawie rekultywacji i zagospodarowania. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.g.r.l. w decyzji tej określa się:

- 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;
- 2) osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów;
- 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;
- 4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów ustala się na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców (art. 28 ust. 5 p.g.g.).

Decyzja w przedmiocie rekultywacji i zagospodarowania wydawana jest przez starostę, po zasięgnięciu opinii następujących podmiotów:

- 1) dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego - w odniesieniu do działalności górniczej;
- 2) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego - w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji;
- 3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Jak wskazuje się w orzecznictwie z art. 22 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika zakres przedmiotowy rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach rekultywacji, w których wymagana jest opinia wójta, przy czym ustawodawca nie przesądził jaka ma być liczba decyzji wydanych w sprawach rekultywacji. Skoro ustawodawca definiując rekultywację na plan pierwszy wysuwa cel rekultywacji, a nie a działania które ku niemu prowadzą, to w szczególności w zakresie "kierunku i terminu rekultywacji" możliwe jest wydanie **kilku** rozstrzygnięć odnoszących się do różnych kwestii mieszczących się w wyżej wymienionym zakresie, jeżeli wymagają tego okoliczności konkretnej sprawy¹⁷.

Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie. W. Radecki wskazuje, że wniknięcie w istotę regulacji z art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazuje, że nie ma jednej decyzji rekultywacyjnej, lecz jest to raczej ciąg decyzji zawierających elementy, o których mowa w tym przepisie¹⁸.

Decyzja w przedmiocie rekultywacji ma charakter konstytutywny¹⁹.

W związku z brakiem szczegółowej regulacji na gruncie u.g.r.l., każda ewentualna zmiana decyzji rekultywacyjnej musi nastąpić zgodnie z ogólnymi zasadami k.p.a.

Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której **żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona** przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym **interes społeczny** lub **słuszny interes strony**. Zgodnie natomiast z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której **strona nabyła prawo**, może być w każdym czasie **za zgodą strony uchylona lub zmieniona** przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym

¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 17.01.2018 r., II SA/Wr 795/17.

¹⁸ W. Radecki [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 22.

¹⁹ W. Radecki [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 22.

interes społeczny lub **słuszny interes strony**. Zatem regulacja zmiany decyzji różni się w zależności od tego czy na jej podstawie strona nabyła prawo.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r. "*Nabycie praw*" może nastąpić **również w decyzji nakładającej obowiązek**. "*Nabycie praw*" użyte w art. 154 i 155 k.p.a. rozumie się szeroko, przyjmując, że **każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona "nabyła prawa"**²⁰. Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie *nabycie nie jest związane z rozstrzygnięciem pozytywnym lub negatywnym dla strony, ale z faktem, że decyzja swoim rozstrzygnięciem kształtuje sytuację prawną strony przez danie uprawnienia lub nałożenie obowiązku*²¹. Decyzja rekultywacyjna jest decyzją, na mocy której strona nabywa prawo, co wskazał wprost Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 maja 2017 r.²² Zatem aby zmienić decyzję rekultywacyjną, potrzebna jest **zgoda strony**.

Warto w tym miejscu także dodać, że jak już wspomniano, zgodnie z art. 129 ust. 6 p.g.g. w uzasadnionych przypadkach właściwy organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. Decyzja ta określa termin i sposób wykonania obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. Decyzja ta może również upoważnić do korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie niezbędnym do wykonania obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części (art. 129 ust.7 p.g.g.).

Postępowanie przed wydaniem decyzji w przedmiocie rekultywacji

Jak wspomniano powyżej nie ma jednej decyzji rekultywacyjnej lecz ich ciąg²³. Decyzję wydaje starosta, który jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii:

- wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na którego terenie znajdują się grunty podlegające rekultywacji – zawsze;
- dyrektora OUG – w odniesieniu do działalności górniczej;

²⁰ Wyrok NSA z 16.03.2010 r., II GSK 478/09.

²¹ Wyrok NSA w Warszawie z 27.05.2003 r., IV SA 3205/01.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z 24.05.2017 r., II SA/Gd 742/16.

²³ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 22.

- dyrektora RDLP lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji (art. 22 ust. 2 u.g.r.l.)²⁴.

Zgodnie ze zdaniem wyrażonym w doktrynie *jeżeli rekultywacja o kierunku leśnym jest związana z działalnością górniczą, starosta jest zobowiązany zasięgnąć opinii wszystkich trzech organów*²⁵.

Opinie

Polskie przepisy często przewidują współdziałanie kilku organów przy wydawaniu decyzji. Formy współdziałania mogą być różne. Co do zasady mogą przybrać formę opinii lub zgody (uzgodnienia). Różnica między tymi formami współpracy wynika z mocy wiążącej: opinia nie ma charakteru wiążącego, podczas gdy zgoda wiąże organ wydający decyzję. W przypadku opinii w doktrynie wskazuje się, że *Opinia w najmniejszym stopniu ogranicza swobodę organu prowadzącego postępowanie główne – dla tego organu opinia wydana w trybie komentowanego przepisu stanowi element materiału dowodowego. Jak stwierdzono w orzecznictwie, opinia udzielona w trybie komentowanego przepisu, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Jako taka jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy, podlegającego rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w tej sprawie (...)*²⁶.

Podobne stanowisko prezentowane jest przez sądy na gruncie spraw dotyczących rekultywacji. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 6 września 2018 r.: *opinie uzyskane w trybie art. 22 ust. 2 ustawy są wyrazem stanowiska organów, wyrażonego w ramach posiadanych kompetencji, względem planowanego kierunku rekultywacji. Opinie te stanowią jeden z wielu elementów, który powinien być wzięty pod uwagę w toku ustalania kierunków rekultywacji*²⁷.

Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji, czy też doradztwa²⁸.

Jak wskazują sądy administracyjne *Stanowisko organu współdziałającego wyrażone w opinii nie ma charakteru wiążącego. Skoro opinia ma charakter niewiązący, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Taka opinia podlega swobodnej ocenie organu koncesyjnego*²⁹.

Podsumowując więc, starosta wydający decyzję w przedmiocie rekultywacji zobowiązany jest zasięgnąć opinii innych organów, ale opinii te nie są wiążące, zatem starosta nie musi się do nich zastosować.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ P. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XIII, Warszawa 2021, art. 106.

²⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 6.09.2018 r., II SA/Lu 339/18.

²⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 27.03.2012 r., II SA/OI 79/12.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 15.06.2007 r., VI SA/Wa 1509/06.

Do zasięgnięcia opinii stosuje się art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (zwana dalej: k.p.a.). W związku z tym wydanie opinii następuje w formie postanowienia, na który służy stronie zażalenie (zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a.). Wydanie decyzji w przedmiocie rekultywacji bez zasięgnięcia wynikającej z przepisów ustawy opinii organu będzie stanowiło podstawę do wznowienia postępowania³⁰.

Kierunki i metody rekultywacji

Wybór rodzaju kierunku rekultywacji

Zgodnie z art. 22 ust 1 pkt. 3 u.g.r.l. określenie kierunku rekultywacji następuje w decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania. **Jednakże w samej ustawie brak jest jakichkolwiek dalszych wskazań dotyczących sposobu wyboru kierunku rekultywacji.**

Jak wskazuje się w orzecznictwie Przy tym ustawa nie wskazuje kryteriów, którymi winny kierować się organy administracji przy ustalaniu kierunków rekultywacji. W takiej sytuacji wskazać wypada, iż organ ferując rozstrzygnięcie w powyższym zakresie winien wziąć pod uwagę całokształt okoliczności sprawy i po rozważeniu interesów stron postępowania³¹ zdecydować o kierunku rekultywacji. W istocie decyzja w tym zakresie, nie znajdując dostatecznych kryteriów ustawowych, ma uznaniowy charakter. Tym samym wymaga od organu administracji wszechstronnego rozważenia wszystkich występujących w sprawie okoliczności. W konsekwencji obranie określonego kierunku rekultywacji powinno być wynikiem rozważenia po pierwsze, wszystkich okoliczności sprawy, a po drugie wyważenia interesów stron postępowania. Proces ten powinien być dodatkowo zorientowany na realizację celu ustawy, to jest na doprowadzenie do rekultywacji gruntów zdewastowanych poprzez przywrócenie im wartości użytkowych lub przyrodniczych³².

Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach zwracają uwagę na fakt, **że analiza przepisów u.g.r.l. nie pozwala na wskazanie w jednoznaczny sposób jakimi kryteriami powinny kierować się organy administracji przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie określenia kierunku wykonania rekultywacji.** W szczególności ustawa nie zawiera rozwiązań, z których wynikałoby, iż jedynym sposobem rekultywacji gruntów, które przed degradacją lub dewastacją były gruntami rolnymi lub leśnymi, jest taki kierunek rekultywacji, który przywróci poprzedni sposób ich wykorzystywania³³.

³⁰ Por. art. 145 § 1 pkt. 6 k.p.a.

³¹ Katalog stron postępowania wyznaczony zostanie na podstawie przepisów ogólnych, tj. art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

³² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia..... sygn.. akt: II SA/Gd 775/17,

³³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia.... Sygn. akt: II SA/OI 837/10,

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt: II OSK 1018/06 wskazał, że *Aktualnie obowiązująca ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy z 1982 r. nie zawiera wskazań, iż ochrona gruntów rolnych polega na rolniczym ich wykorzystywaniu. Żaden z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nakazuje rekultywacji zdegradowanych lub zdewastowanych gruntów rolnych wyłącznie w kierunku rolnym. Wyjaśniając w pkt 19 art. 4 cyt. ustawy pojęcie zagospodarowania gruntów, podano, iż należy przez to rozumieć "rolnicze, leśne lub inne ich użytkowanie"*³⁴.

Zobowiązując zatem organ, wydający decyzję o rekultywacji gruntów do określenia kierunku tej rekultywacji (art. 22 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy) **ustawodawca pozostawił jednocześnie temu organowi możliwość wyboru tego kierunku w zależności od zaistniałych w sprawie okoliczności**. Przy przyjęciu poglądu, że rekultywacja gruntów rolnych winna przebiegać wyłącznie w kierunku rolnym, zamieszczenie określonej w pkt 3 ust. 1 art. 22 cyt. ustawy regulacji byłoby zbędne.

Interesy podmiotu zobowiązanego do rekultywacji, jak i właściciela gruntu³⁵ są równie ważne, a obowiązkiem organów jest **wyważenie obu tych interesów** i udowodnienie, który z tych interesów jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień drugiego podmiotu, w tym obciążenia go dodatkowymi obowiązkami. Okolicznością mającą również znaczenie dla rozważenia tych interesów i obrania określonego kierunku rekultywacji jest wskazanie ekonomicznego aspektu zarówno samego procesu rekultywacji, jak i jej efektów³⁶.

Podsumowując więc wskazać należy, iż polskie przepisy nie przewidują preferowanego kierunku rekultywacji. Jak również same przepisy dotyczące rekultywacji nie wyłączają z góry jakiegokolwiek kierunku rekultywacji.

Miejscowe akty planowania przestrzennego a decyzja w przedmiocie rekultywacji

Charakterystyka gminnych aktów planowania przestrzennego

Na poziomie gminy uchwalane są dwa zasadnicze akty planowania przestrzennego:

³⁴ Wyrok NSA z 2.04.2007 r., II OSK 1018/06.

³⁵ Podmiot zobowiązany do rekultywacji i właściciele gruntów, na których prowadzona będzie rekultywacja powinni zostać uznani za stronę postępowania w przedmiocie wydania decyzji o rekultywacji. Pozostały krąg stron postępowania wyznaczony zostanie według zasad ogólnych (art. 28 kpa), tj. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

³⁶ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 24.01.2018 r., II SA/Gd 775/17.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej jako „studium”), będące – jak zaznaczono wyżej – aktem polityki przestrzennej oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej jako „plan miejscowy”) będący, jako jedyny spośród aktów planistycznych, źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Podstawowym aktem planistycznym służącym do realizacji polityki przestrzennej oraz określenia lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, który obligatoryjnie musi zostać uchwalony w każdej gminie.³⁷ Studium ma służyć **określeniu założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy oraz koordynować ustalenia planów miejscowych**. Zawiera wytyczne do planowania w formie planów miejscowych odpowiadające potrzebom gminy jako całości. To **ogólna wizja rozwoju przestrzennego gminy**, nie jest to jednak akt tak szczegółowy jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wskazuje się także na **funkcję promocyjno-informacyjną studium**, gdyż wskazuje ono obszary atrakcyjne pod względem inwestycyjnym, turystycznym, przyrodniczym oraz informuje na temat zamierzeń gminy w odniesieniu do danego terenu.

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.³⁸ Wyjątkiem jest sytuacja kiedy wojewoda, z uwagi na niedotrzymanie obowiązku uchwalanie studium przez gminę, wzywa radę gminy do jego uchwalenia w wyznaczonym terminie.³⁹

Zakres minimalnych wymagań, które muszą zostać wzięte pod uwagę przy opracowywaniu studium zostały wskazane w art. 10 u.p.z.p. W jego ust. 1 znajduje się obszerna lista wymaganych do uwzględnienia uwarunkowań (czyli identyfikacji istniejących okoliczności)- dotyczących aktualnego stanu faktycznego na określonym terenie w gminie - odnoszących się m.in. do kwestii dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska, czy występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych.

Natomiast ust. 2 wskazuje kierunki zagospodarowania przestrzennego, będące **wiązącymi wytycznymi przy późniejszym sporządzaniu planu miejscowego**. Przykładowe elementy wymagające uwzględniania w studium dotyczą określenia:

- obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające **zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne**;
- obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji, **rekultywacji** lub remediacji;
- obszarów zdegradowanych;

Jak podkreśla się w doktrynie, **rozpoznanie interesów publicznych** w obrębie gminy oraz stymulowanie uczestników działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinno

³⁷ Art. 9 ust.1 u.s.g.

³⁸ Art. 14 ust. 1 i 4 u.p.z.p.

³⁹ Art. 12 ust.3 u.s.g.

stanowić jeden z kluczowych celów polityki przestrzennej określonej w studium, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia przyszłego rozwoju inwestycyjnego czy turystycznego. Celem nadrzędnym powinien być przede wszystkim rozwój gminy, w związku z tym jej specyficzne warunki powinny zostać odpowiednio rozpoznane, a następnie uwzględnione w tym akcie planowanie przestrzenne.⁴⁰ Niemniej jednak stanowi on jedynie wstępny etap realizacji polityki przestrzennej gminy, bowiem o skutecznej polityce przestrzennej gminy można mówić jedynie w przypadku, gdy określone w studium zasady jej prowadzenia – zwłaszcza w odniesieniu do kluczowych dla rozwoju gminy terenów - zostaną rozwinięte i szczegółowo doprecyzowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Warto także wskazać na art. 9 ust.4 u.p.z.p. określający ich wzajemną relację, stanowiąc, że: *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.*⁴¹

Ponieważ studium nie jest aktem prawa miejscowego⁴², a jedynie aktem polityki wewnętrznej gminy, jego postanowienia są wiążące jedynie dla gminnych organów planistycznych w trakcie procesu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Dopiero uchwalenie planu miejscowego w całości dopełnia proces planowania i zagospodarowania przestrzennego skutecznie realizując politykę określoną przez gminę. Na marginesie należy jednak zwrócić uwagę, że wyjątkowo studium ma charakter wiążący na gruncie ustawy prawo górnicze i geologiczne, o czym będzie mowa w podrozdziale poświęconym szczególnym uwarunkowaniom dla planowania przestrzennego wynikającym z innych ustaw.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy podkreślić, że to właśnie plan miejscowy, będący aktem prawa powszechnie obowiązującego⁴³, w swojej istocie jest jednym z instrumentów systemu planowania przestrzennego (a także prawa ochrony środowiska), które ostatecznie może decydować o kierunkach dalszego rozwoju gminy, a tym samym warunkować możliwość realizacji przedsięwzięć na danym obszarze. Celem planu miejscowego jest bowiem ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.⁴⁴ Zatem jak już była mowa wcześniej, kierunki i zasady określone w studium dopiero na tym etapie mogą zostać doprecyzowane. Należy jednak pamiętać, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od studium, przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym co do zasady, nie wprowadzają dla gminy obowiązku uchwalania planu miejscowego⁴⁵. Oznacza to, że nie można od gminy wymagać sporządzenia planu miejscowego (obywatelom nie przysługuje w tym zakresie żadne roszczenie w stosunku do gminy). W praktyce pogłębia to powszechny w Polsce

⁴⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. M. Wierzbowski, Gdańsk 2019.

⁴¹Także art. 20 ust.1 u.p.z.p.

⁴² Art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

⁴³ art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

⁴⁴ Art. 14 ust.1 u.p.z.p.

⁴⁵ Art.14 ust. 7 u.p.z.p. Spośród wyjątków od tej zasady przykładowo art. 3 i.z.e.w. wprowadza wymóg lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie MPZP.

chaos przestrzenno-urbanistyczny i prowadzi do sytuacji lokalizowania różnorodnych przedsięwzięć w miejscach do tego nieprzystosowanych. Będzie o tym mowa szerzej w podrozdziale poświęconym identyfikacji problemów i barier związanych z systemem planowania przestrzennego.

Ustawa nie zawiera także uregulowań co do minimalnego obszaru jaki ma być objęty planem. W jednej gminie może być zatem kilka planów i to dodatkowo niewyczerpujących powierzchni całej gminy, co prowadzi do defragmentacji przestrzeni i czyni planowanie nieefektywnym i niespójnym.

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.⁴⁶ W następnej kolejności organ wykonawczy gminy przygotowuje odpowiednie materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres planistyczny. Biorąc pod uwagę charakter prawny planu miejscowego i konkretność postanowień jakie muszą w nim zostać zawarte, wymóg zebrania niezbędnego materiału, a co najważniejsze, cechującego się dobrą jakością, stanowi warunek właściwie prowadzonego procesu planistycznego. Projekt planu miejscowego powinien zawierać część tekstową i graficzną wraz z uzasadnieniem, uwzględniające m.in. wymagania ochrony środowiska.⁴⁷

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p., wskazano obligatoryjne elementy planu miejscowego, takie jak m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, czy granice i sposoby zagospodarowania terenów górniczych.

Należy podkreślić, że plan miejscowy nie może zawierać postanowień, które instrumentalnie służyłyby ustaleniu przeznaczenia terenu do realizacji konkretnego przedsięwzięcia przez konkretnie określony podmiot (np. właściciela określonej nieruchomości, pod ściśle określoną inwestycję), gdyż nie to jest rolą i celem uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Treść postanowień planu miejscowego powinna być ujmowana w formie nakazów, zakazów dopuszczeni i ograniczeń. Wykluczone jest zatem zawarcie w nim nieprecyzyjnych regulacji w postaci informacji bądź zaleceń czy innych sugestii dla potencjalnych inwestorów dotyczących możliwości i sposobu zagospodarowania objętych planem nieruchomości.⁴⁸ Takie działania będące naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego mogą być podstawą do stwierdzenia jego nieważności.⁴⁹ W tym zakresie w stosunku do planu miejscowego obowiązują fundamentalne reguły legislacyjne - określone dla tworzenia aktów prawnych - takie jak racjonalność oraz konieczność konstruowania przejrzystych przepisów tworzących spójną i logiczną systemowo całość.

⁴⁶ Art. 14 ust. 1 i 4 u.p.z.p.

⁴⁷ Art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

⁴⁸ Kosicki A. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany lex.

⁴⁹ Wyrok NSA z 2.12.2010 r., II OSK 2096/10.

Szczególne uwarunkowania dla planowania przestrzennego wynikające z innych ustaw

Ustawa p.g.g.

Ustawa p.g.g. określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie m.in.: prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż⁵⁰. Podejmowanie i wykonywanie tych działalności jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 p.g.g.), a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 7 ust. 2 p.g.g.).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 p.g.g. jeżeli zamierzona działalność uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Należy jednak podkreślić, że „nienaruszanie sposobu wykorzystywania nieruchomości” nie oznacza automatycznie obowiązku zgodności ze studium lub planem miejscowym. Jak wskazuje się w orzecznictwie: *W odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć realizowanych w oparciu o przepisy p.g.g., takich chociażby jak wydobywanie kopalin ze złóż, nie jest konieczne stwierdzenie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jedynie, że **przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Dla stwierdzenia braku sprzeczności nie są konieczne ustalenia w planie wskazujące na dopuszczalność takiej działalności (...). Do naruszenia ustaleń planu dochodzi m.in. wówczas, gdy w planie zawarty jest bezpośredni zakaz wydobywania kopalin⁵¹.*

Udokumentowane złoża kopalin należy uwzględnić w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 95 ust. 1 p.g.g.). Celem takiego ujawnienia ma być ochrona udokumentowanych złóż. Obowiązek wprowadzenia do studium udokumentowanego złoża kopaliny musi być zrealizowany w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej (art. 95 ust. 2 p.g.g.). W przypadku braku zadośćuczynienia temu obowiązkowi w terminie, wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny do studium w drodze tak zwanego zarządzenia zastępczego (art. 96 p.g.g.). Jak podkreśla się w orzecznictwie *zagospodarowanie terenów położonych na obszarze złoża powinno uwzględniać istnienie złoża tak, aby możliwa była jego eksploatacja w przyszłości⁵²*. Warto w tym kontekście wskazać jednak na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym: *Organy gminy w toku*

⁵⁰ Art. 1 ust. 1 p.g.g.

⁵¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 27.09.2017 r., II SA/Gd 379/17.

⁵² Wyrok WSA w Kielcach z 10.12.2019 r., II SA/Ke 271/19. Por. też np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., II OSK 356/17, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., II OSK 2323/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/Wa 884/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 826/15.

procedury planistycznej i uchwalając plan miejscowy [...] winny rozważyć zależności, jakie wiążą się z występowaniem na danym terenie złóż kopalin, przy czym z przepisu tego nie wynika obowiązek takiego ukształtowania m.p.z.p., aby zagwarantować eksploatację złóż kopalin⁵³.

Obowiązkowi uwzględnienia w studium i w planie miejscowym podlegają także **obszary i tereny górnicze** (art. 104 ust. 1 p.g.g.). Terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 ust. 1 pkt 15 p.g.g.). Obszarem górniczym jest natomiast przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 p.g.g.).

Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie u.p.z.p (art. 104 ust. 2 p.g.g.). Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium oraz planu miejscowego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża (art. 104 ust. 2 p.g.g.).

Ustawa p.o.ś.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 p.o.ś. w studium oraz planach miejscowych zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez m.in. ustalanie programów **racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin**, i racjonalnego gospodarowania gruntami, czy uwzględnianie **obszarów występowania złóż kopalin** oraz **obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji** tych złóż.

Dalej ustawa stanowi, że w studium oraz planach miejscowych, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, **ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia** (art. 72 ust. 2 p.o.ś.).

W studium gmin oraz w planach miejscowych określa się także **sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka** (art. 72 ust. 3 p.o.ś.).

Wskazane wyżej wymagania określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 72 ust. 4 p.o.ś.).

Ustawa u.r.

Kolejnym aktem prawnym, który należałoby wspomnieć w omawianym kontekście jest omówiona już wyżej u.. Szczegółowe przesłanki wyznaczania **obszaru zdegradowanego** określa art. 9 u.r. Może być to obszar znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych w przypadku występowania na nim ponadto przynajmniej jednego z negatywnych zjawisk

⁵³ Wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 832/17.

gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych szczegółowo opisanych w u.r. (art. 9 ust. 1 u.r.). Na obszarze zdegradowanym (lub jego części), na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się **obszar rewitalizacji** (art. 10 ust. 1 u.r.). Warunkiem koniecznym jest, aby działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczyniały się do przeciwdziałania wyżej opisanym negatywnym zjawiskom społecznym. W konsekwencji przyjęć należy, że na obszarze rewitalizacji, w którego skład wchodzi niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, muszą zamieszkiwać ludzie. W przeciwnym wypadku nie dochodziłoby do zaistnienia negatywnych zjawisk społecznych, będących warunkiem koniecznym dla klasyfikacji obszaru jako zdegradowanego, a w konsekwencji jako obszaru rewitalizacji.

W uchwale o wyznaczeniu obszaru rewitalizacji rada gminy może ustanowić na rzecz gminy **prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji** lub ustanowić na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 5 u.r.).

Dla obszaru rewitalizacji sporządzany jest **gminny program rewitalizacji** będący swoistą strategią, mapą drogową dla prowadzenia rewitalizacji. Gminny plan rewitalizacji zawiera m.in. opis powiązań gminnego programu rewitalizacji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.r.), oraz wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, czy wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany (art. 15 ust. 1 pkt 13 u.r.). Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 u.r. w przypadku gdy ustalenia gminnego programu rewitalizacji są niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przeprowadza się postępowanie w sprawie zmiany tego studium, w celu jego dostosowania do gminnego programu rewitalizacji.

Jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, będący szczególną formą planu miejscowego. Jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego (art. 37f ust. 3 u.p.z.p.).

Szczegółowy zakres miejscowego planu rewitalizacji określa rozporządzenie w sprawie miejscowego planu rewitalizacji.

Plan miejscowy a decyzja w sprawie rekultywacji

Przepisy u.g.r.l. nie przewidują wprost obowiązku uwzględnienia przy ustalaniu kierunków rekultywacji i wydawaniu decyzji o rekultywacji i zagospodarowaniu treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednakże analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że:

- sądy administracyjne są zgodne co do tego, że **postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny być uwzględniane przez organ wydający**

decyzję o kierunkach rekultywacji i zagospodarowania. Oznacza to, że starosta nie powinien ustalać kierunku rekultywacji sprzecznego z postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

- organy gminy często przyjmują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przed wydaniem decyzji o kierunkach rekultywacji i zagospodarowania ze wskazaniem określonego kierunku rekultywacji w tych planach.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 stycznia 2018 r. w *prawdzie ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ustanawia wymogu uwzględniania przy określaniu kierunku rekultywacji przeznaczenia danego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak, w ocenie Sądu, okoliczność ta powinna być także brana pod uwagę. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Skoro zatem przepisy te określają sposób korzystania z nieruchomości, a właściciel nie może użytkować nieruchomości w inny sposób, to oczywiście wydaje się, iż określenie kierunku rekultywacji niezgodnie z przeznaczeniem gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pozbawiałoby właściciela możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2004 r., II SA/Łd 378/03)⁵⁴.*

W orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że wydając opinię w sprawie decyzji rekultywacyjnej wójt (burmistrz, prezydent) **musi uwzględnić ustalenia wynikające z miejscowego planu lub studium:** [...] *nie sposób przyjąć, że przedstawiając swoje stanowisko w przedmiocie rekultywacji gruntów organ gminy może pominąć ustalenia dotyczące rekultywacji zawarte w obowiązującym na terenie jego gminy miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli jednak na określonym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wówczas słuszne jest odwołanie się do postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym to akcie planistycznym o charakterze wewnętrznym określa się m.in., zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji⁵⁵.* Warto zauważyć, że w przytoczonym wyżej wyroku sąd zauważa: *Pamiętać należy, że obowiązek dbałości organów gminy o prawidłowe zagospodarowanie terenu gminy, także w zakresie ich rekultywacji opiera się nie tylko na obowiązujących przepisach prawa, ale wynika z całokształtu podejmowanych działań na rzecz prawidłowego zagospodarowania terenu gminy, zgodnego przede wszystkim z interesem zamieszkujących gminę mieszkańców. Przyjęty w decyzji starosty kierunek rekultywacji stanowi więc konkretyzację zapisów planu miejscowego w tym przedmiocie, lub w jego braku, odpowiednich zapisów studium.* W planie miejscowym określa się bowiem w zależności od potrzeb także granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji (art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z § 4 pkt 11 rozporzą-

⁵⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 24.01.2018 r., II SA/Gd 775/17.

⁵⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 21.05.2021 r., II SA/Łd 271/21.

dzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu: ustalenia dotyczące obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać **opis planowanych działań**, określenie **oczekiwanych rezultatów**, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz **nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**, wynikające z przyjętych celów. Zgodnie natomiast z art. 9 ust. 2 pkt 14 u.p.z.p. w studium określa obligatoryjnie się m.in. obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji. **Rola samorządu gminnego jest więc niebagatelna przy ustalaniu kierunku rekultywacji**, gdyż poprzez zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, względnie studium, wpływa na wiążącą dla stron treść decyzji starosty o kierunku rekultywacji.

Zatem **poprzez odpowiednie zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy mają wpływ na kierunek rekultywacji i przyszłe przeznaczenie rekultywowanych terenów**. Jednakże uprawnienia gmin w tym zakresie wyznaczane są przez przepisy regulujące procedurę uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ocena oddziaływania na środowisko

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 o.o.ś. wymaga m.in. **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** oraz **planu zagospodarowania przestrzennego**, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zatem istotnym elementem procesu planistycznego jest procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi ona kluczowe narzędzie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Zatem ewentualna rekultywacja będzie poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko już na etapie planowania przestrzennego. Jednak nastąpi to jedynie w zakresie w jakim rekultywacja uwzględniona będzie w studium uwarunkowań lub planie zagospodarowania przestrzennego.

Oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko

Jeżeli chodzi o ocenę oddziaływania samego procesu rekultywacji na środowisko, to zastosować należy przepisy dotyczące oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W polskim porządku prawnym przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko określone zostały w art. 59 i n. o.o.ś.

Kwalifikacja rekultywacji

Lista przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zawarta została w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć. Na liście przedsięwzięć mogących

zawsze znacząco, jak i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, **nie zostało ujęte przedsięwzięcie polegające na rekultywacji**. Zostały ujęte jedynie przedsięwzięcia polegające na wydobywaniu kopalin (§2 pkt. 26 i 27 i § 3 pkt 40 i 41 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć) oraz na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż (§ 3 pkt 44 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć).

Ponadto w Rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć ujęte zostały przedsięwzięcia, których realizacja może być podobna do konkretnego sposobu rekultywacji. Takie przedsięwzięcia to m.in.:

- zalesianie o powierzchni powyżej 20 ha (§ 3 pkt 91 rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć)
- gospodarowanie wodą w rolnictwie polegające m.in. na realizacji stawów o głębokości nie mniejszej niż 3 m (§ 3 pkt 89 rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć)

Podsumowując, **w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć nie zostało ujęte przedsięwzięcie polegające wprost na procesie rekultywacji**.

Oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

Opisane powyżej regulacje dotyczące oceny oddziaływania na środowisko odnoszą się do oddziaływania przedsięwzięcia na całe środowisko. Odmienna regulacja przewidziana została dla oddziaływania przedsięwzięcia na sam obszar Natura 2000.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 o.o.ś.:

Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji oraz przed przyjęciem tego zgłoszenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Art. 96 ust. 3 o.o.ś. stanowi, że :

*Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, uzna, że przedsięwzięcie, inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, **może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000**, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska:*

- 1) *kopii wniosku o wydanie decyzji lub kopii zgłoszenia, o których mowa w ust. 1;*
- 2) *karty informacyjnej przedsięwzięcia;*
- 3) *poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie;*
- 4) *w przypadku przedsięwzięć realizowanych na terenie o powierzchni powyżej 10 ha, zamiast kopii mapy, o której mowa w pkt 3 - mapy przedstawiającej dane sytuacyjne i wysokościowe sporządzonej w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie przebiegu granic terenu, którego dotyczy wniosek, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.*

W przypadku stwierdzenia, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, **regionalny dyrektor ochrony środowiska nakłada w drodze postanowienia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000** (art. 97 ust. 1 i 2 o.o.ś.).

Po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje **postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia** w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 98 ust. 1 o.o.ś.).

Zgodnie z art. 98 ust. 2 o.o.ś. *regionalny dyrektor ochrony środowiska uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia, jeżeli:*

- 1) *z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar;*
- 2) *z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.*

Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jeżeli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, **regionalny dyrektor ochrony środowiska odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia** (art. 98 ust. 3 o.o.ś.).

Procedura oceny oddziaływania na środowisko

Zgodnie z art. 59 o.o.ś.:

1. *Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:*

- 1) *planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;*
- 2) *planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.*

2. *Realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w ust. 1 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:*

- 1) *przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;*
- 2) *obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.*

Zgodnie zaś z art. 71 ust. 2 o.o.ś. uzyskanie **decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach** jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Pojęcia te zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć i to jedynie te przedsięwzięcia, które zostały wymienione w rozporządzeniu OOŚ, wymagają uzyskania decyzji środowiskowej.

Przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w każdym wypadku. Natomiast przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tylko w przypadku stwierdzenia takiego obowiązku, w drodze postanowienia, przez organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej. Organ wydaje postanowienie po wyrażeniu stanowiska przez organy opiniujące.

Właściwym organem do wydania decyzji środowiskowej, w przeważającej większości przypadków, będzie **organ wykonawczy gminy tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta** bądź RDOŚ. W określonych przypadkach organem właściwym może być także Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, starosta, bądź dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Rola RDOŚ

Regionalny dyrektor ochrony środowiska pełni w procedurze oceny oddziaływania na środowisko różne role – w zależności od konkretnej procedury.

W procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (która w będzie dotyczyła jedynie aktów planowania przestrzennego) RDOŚ pełni rolę organu **opiniującego**. Po pierwsze, zgodnie z art. 53 ust. 1 o.o.ś. organ opracowujący projekt uzgadnia z właściwym RDOŚ stanowisko w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Ponadto zgodnie z art. 54 ust. 1 organ opracowujący projekt poddaje projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu przez właściwy RDOŚ. Co istotne, organ opracowujący projekt **bierze pod uwagę opinię RDOŚ** (art. 55 ust. 1 OoŚ), **ale nie jest nią związany**⁵⁶. Projekt nie może zostać przyjęty jedynie jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 34 UOP⁵⁷ (art. 55 ust. 2 OoŚ).

Jeżeli natomiast chodzi o ocenę przedsięwzięcia na środowisko, to rola RDOŚ będzie się różniła **w zależności od konkretnego postępowania**.

Dla niektórych postępowań właściwy RDOŚ **przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko** (art. 61 ust. 3 o.o.ś.). Będzie to dotyczyło postępowań, w których wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w sprawie:

- decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych pozwolenia na budowę (art. 72 ust. 1 pkt 1 o.o.ś.),

⁵⁶ B. Rakoczy [w:] Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Warszawa 2010, art. 55.

⁵⁷ Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych. Jeżeli znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, może być to jedynie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10 o.o.ś.),
- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 72 ust. 1 pkt 14 o.o.ś.),
- decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (art. 72 ust. 1 pkt 18 o.o.ś.)
- jeżeli ocena stanowi część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji towarzyszącej w zakresie obiektów energetyki jądrowej (art. 61 ust. 3b o.o.ś.).

RDOŚ występuje w procesie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko także jako **organ opiniujący**. Dzieje się to na kilku etapach procedury.

- Jak wspomniano wyżej, dla kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko decyduje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 63 ust. 1 o.o.ś.). Zgodnie z art. 64 ust. 1 o.o.ś. postanowienie to musi być poprzedzone zasięgnięciem opinii RDOŚ.
- Zgodnie z art. 70 ust. 1 o.o.ś. RDOŚ opiniuje także zakres raportu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁵⁸.

Warto podkreślić, że organ prowadzący postępowanie, **nie jest związany tymi opiniami**, jednak w swoim postanowieniu powinien wskazać, jakimi okolicznościami faktycznymi, znajdującymi potwierdzenie w materiale dowodowym, kierował się rozstrzygając o konieczności bądź odstąpieniu od przeprowadzenia procedury OOŚ⁵⁹.

Kolejną rolą, którą może pełnić RDOŚ w procedurze oceny oddziaływania na środowisko jest bycie **organem uzgadniającym**. Zgodnie z art. 77 ust. 1 o.o.ś. Jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Organ prowadzący postępowanie jest związany treścią uzgodnienia. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych: w *przypadku negatywnego stanowiska organu uzgadniającego, organ prowadzący postępowania nie może wydać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. Jednak w przypadku zajęcia pozytywnego stanowiska przez organ uzgadniający, nie jest to równoznaczne z brakiem możliwości wydania decyzji odmawiającej zgody na realizację przedsięwzięcia*⁶⁰. Warto podkreślić, że postanowienie RDOŚ nie podlega zażaleniu w toku postępowania I instancji⁶¹. Zatem jego treść może zostać zakwestionowana przez strony tego postępowania dopiero w odwołaniu od decyzji organu I instancji.

⁵⁸ Zakres określa się na wniosek – art. 69 ust. 1 o.o.ś.

⁵⁹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Gd 256/20.

⁶⁰ Wyrok NSA z 1.07.2016 r., II OSK 339/15.

⁶¹ Art. 77 ust. 7 u.o.o.ś.

Jeżeli chodzi o rolę RDOŚ w procesie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, to zgodnie z art. 97 ust. 1 o.o.ś. **stwierdza on, w drodze postanowienia, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000**. Ponadto po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 RDOŚ wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Co istotne jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jeżeli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy u.o.p.⁶², RDOŚ odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Kwestie problematyczne

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na podstawowe zagadnienie: **czy rekultywacja stanowi etap realizacji przedsięwzięcia głównego** i w związku z tym powinna podlegać dokładnej ocenie oddziaływania na środowisko w ramach oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej dla danego przedsięwzięcia (np. kopalni węgla brunatnego) **czy też stanowi osobne przedsięwzięcie** i jako taka samodzielnie powinna podlegać ocenie oddziaływania na środowiskowo (ewentualnie na obszar Natura 2000)?

W doktrynie zostało zaprezentowane stanowisko opowiadające się za drugim z poglądów. W. Radecki pisze, że *Nie ma najmniejszych wątpliwości, że **decyzja rekultywacyjna nie wymaga poprzedzenia jej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach**, ale jeżeli rekultywacja następuje na obszarze Natura 2000 lub w takim miejscu, że może znacząco oddziaływać na taki obszar, to taką decyzję należy zaliczyć do decyzji, o których mowa w art. 96 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Jeżeli tak, to starosta przed wydaniem decyzji rekultywacyjnej jest zobowiązany rozważyć, czy jej realizacja może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeżeli oceni że tak, zobowiązuje wnioskodawcę do przedstawienia RDOŚ odpowiednich dokumentów, po czym - podobnie jak w odniesieniu do decyzji przewidzianych w art. 7 i art. 11 ust. 5 komentowanej ustawy - RDOŚ może (nie musi) zadecydować o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, kończąc taką ocenę postanowieniem:*

- 1) *uzgadniającym warunki realizacji przedsięwzięć rekultywacyjnych (art. 98 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko), jeżeli realizacja przedsięwzięcia nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 albo wprawdzie będzie, ale zachodzą przesłanki z art. 34 u.o.p.,*
- 2) *odmawiającym uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięć rekultywacyjnych (art. 98 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko), jeżeli realizacja przedsięwzięcia będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie zachodzą przesłanki z art. 34 u.o.p.*

⁶² Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych. Jeżeli znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, może być to jedynie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Postanowienie takie wiąże starostę jako organ wydający decyzje rekultywacyjne (art. 100 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko), a zatem jeżeli RDOŚ nie uzgodni warunków realizacji przedsięwzięć rekultywacyjnych, starosta jest zobowiązany wydać decyzję odmowną⁶³.

Zagadnienie to nie było wprost poruszane przez innych komentatorów.

Skoro W. Radecki uznaje, że w sytuacji gdyby rekultywacja oddziaływała negatywnie na obszar Natura 2000 należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000, to oznacza, że w jego ocenie **rekultywacja sama w sobie stanowi osobne przedsięwzięcie**, które samo w sobie może być oceniane pod kątem jego oddziaływania na środowisko. Z tym że, w jego ocenie, ustawodawca wyłączył zakres tego przedsięwzięcia z zakresu oceny oddziaływania na środowisko (ogólnej, obejmującej nie tylko oddziaływanie na obszar Natura 2000, ale na wszystkie komponenty środowiska). W. Radecki nie poświęca dalszych rozważań temu zagadnieniu, w szczególności temu czy taka sytuacja w jego ocenie jest zgodna z prawem unijnym czy też nie.

Powstaje pytanie czy jakiegokolwiek inne okoliczności przemawiają za przyjęciem pierwszego rozwiązania, tj. uznaniem, że **rekultywacja stanowi konieczny i niezbędny element całego przedsięwzięcia** w następstwie którego jest dokonywana i w związku z tym nie sposób dokonać pełnej i kompleksowej oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko jeżeli likwidacja przedsięwzięcia i rekultywacja zostanie wyłączona poza ramy oceny oddziaływania na środowisko. Zdaniem Autora niniejszej analizy takie rozwiązanie najpełniej realizowałoby cele wynikające z dyrektywy EIA i prawa unijnego, pozwalając na kompleksową ocenę oddziaływania całego przedsięwzięcia na środowisko i wszystkich jego etapów.

Art. 66 ust. 6 o.o.ś wyraźnie wskazuje, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz **likwidacji**.

Na konieczność uwzględnienia oddziaływania na etapie likwidacji wskazuje również art. 66 ust. 1 pkt. 9 o.o.ś., zgodnie z którym raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in. opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.o.p., w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, wraz z oceną ich skuteczności odpowiednio na etapach realizacji, eksploatacji, użytkowania lub **likwidacji przedsięwzięcia**.

W ocenie autora niniejszej Analizy zapisy te mogą prowadzić do wniosku, że **w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia głównego na środowisko należy uwzględnić likwidację, w tym rekultywację przedsięwzięcia**.

„Stare” kopalnie

Jeżeli przyjęty zostanie pogląd, za którym opowiada się autor niniejszej analizy, tzn. że rekultywacja stanowi etap realizacji przedsięwzięcia głównego i w związku z tym powinna podlegać dokładnej

⁶³ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 22.

ocenie oddziaływania na środowisko w ramach oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej dla danego przedsięwzięcia, pojawia się problem rekultywacji przedsięwzięć, w stosunku do których nie była prowadzona żadna lub bardzo szczątkowa ocena oddziaływania na środowisko, z uwagi na fakt, że zgoda na ich realizację została wydana kilkadziesiąt lat temu - przed rozpoczęciem obowiązywania o.o.ś. Dla takich przedsięwzięć nie przeprowadza się oceny oddziaływania na środowisko.

Zakończenie rekultywacji

Potwierdzeniem zakończenia rekultywacji jest wydanie decyzji o zakończeniu rekultywacji (art. 22 ust. 1 pkt. 4 u.g.r.l.). Jak wskazuje się w orzecznictwie *ustawowa definicja rekultywacji ma charakter celowościowy wskazując cele i zadania, które powinny zostać osiągnięte, a nie poszczególne działania, które mają do tych celów doprowadzić. Na gruncie przepisów ustawy nie można więc twierdzić, że rekultywacja gruntów została wykonana tylko częściowo. Określony grunt jest albo zrekultywowany, tj. przywrócono mu wartość użytkową lub przyrodniczą albo takiej wartości mu nie przywrócono - niezależnie od charakteru i zakresu brakujących do zakończenia rekultywacji zabiegów. W tym ostatnim przypadku nie można uznać rekultywacji za zakończoną*⁶⁴.

Ocena, czy rekultywacja została zakończona nie może być uzależniona od zakresu wykonanych robót rekultywacyjnych. Jednym kryterium przy tej ocenie może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntu nadano lub przywrócono jego wartości użytkowe⁶⁵.

Kontrola

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.g.r.l. kontrolę stosowania przepisów ustawy sprawują Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, marszałkowie województw oraz podmioty wymienione w art. 5 oraz art. 15 ust. 5 i art. 16 ust. 5., czyli:

- starosta,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w sprawie dot. gruntów leśnych,
- dyrektor parku narodowego – w sprawach dot. obszarów parków narodowych,
- wójt - w sytuacjach wskazanych w ustawie,
- wojewódzki inspektor sanitarny - w sytuacjach wskazanych w ustawie.

⁶⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.09.2020 r., II SA/Wr 175/20. Por. Postanowienie WSA w Łodzi z 30.01.2018 r., II SA/Łd 15/18.

⁶⁵ Wyrok NSA z 25.10.2018 r., II OSK 849/18.

Warto w tym miejscu także dodać, że choć u.g.r.l. nie wymienia wprost Inspekcji Ochrony Środowiska to zgodnie z u.i.o.ś. jednym z jej zadań jest m.in. kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś.), a art. 81 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 5 p.o.ś. wskazuje na ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako na te przepisy, na których podstawie jest realizowana ochrona zasobów środowiska (innymi słowy – zasobów przyrody). Zatem zgodnie ze zdaniem wyrażonym przez D. Danecką i W. Radeckiego *nie ulega żadnej wątpliwości, że **organy IOŚ mają uprawnienia do kontrolowania stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych***⁶⁶.

Pojawia się także pytanie czy organy nadzoru górniczego posiadają uprawnienia kontrolne w zakresie ochrony gruntów. D. Danecka i W. Radecki twierdzą, że *W obowiązującym stanie prawnym można utrzymywać, że jeśli chodzi o rekultywację, to także organy nadzoru górniczego sprawują kontrolę nad stosowaniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W odniesieniu do rekultywacji i zagospodarowania mamy do czynienia ze zbiegiem uprawnień kontrolnych organów wymienionych w art. 26 u.o.g.r.l. oraz organów nadzoru górniczego, co powoduje, że decyzje dotyczące zakładu górniczego wymagają uzgodnienia z właściwym organem nadzoru górniczego*⁶⁷.

Art. 26 ust. 2 u.g.r.l. reguluje uprawnienia osoby przeprowadzającej kontrolę. Osoba ta ma prawo do:

- wstępu na grunt i teren zakładu przemysłowego;
- wglądu do dokumentów oraz żądania sporządzenia ich odpisów;
- sprawdzania tożsamości osób w związku z prowadzoną kontrolą;
- żądania wyjaśnień i zasięgnięcia informacji;
- pobierania próbek gleby lub roślin do analizy.

Kontrola obejmuje m.in. **wykonanie obowiązku rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych** (art. 27 ust. 1 pkt. 2 u.g.r.l.).

Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na **sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów**, a zwłaszcza **wymagań technicznych** oraz ich **terminowości**, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej (art. 27 ust.3 u.g.r.l.). O terminie kontroli na obszarach górniczych zawiadamia się nie później niż 3 dnia przed zamierzoną kontrolą okręgowy urząd górniczy (art. 27 ust. 4 u.g.r.l.).

⁶⁶ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 26.

⁶⁷ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 26.

Wpływ społeczeństwa

Udział społeczeństwa uregulowany został w ustawie o.o.ś. Zgodnie z jej art. 29 o.o.ś. każdy ma prawo składania uwag i wniosków **w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa**.

Niestety, u.g.r.l. nie przewiduje udziału społeczeństwa w wydaniu decyzji rekultywacyjnej. Jednak art. 79 ust.1 o.o.ś. przewiduje udział społeczeństwa przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co mogłoby być furtka dla obywateli i obywaterek do składania uwag i wniosków. Jednak, jak zostało wyżej wyjaśnione, kwestia uregulowania prawnego dokonywania oceny oddziaływania na środowisko w sprawach rekultywacji jest problematyczna.

Spółeczeństwo może jednak włączyć się w proces przygotowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 o.o.ś. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza **zapewnienie udziału społeczeństwa** w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Kwestia własności gruntów i jezior pokopalnianych

Własność

Złóża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górnictwem (art. 10 ust. 1 p.g.g.). Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 5 p.g.g. prawo własności górnictwem przysługuje Skarbowi Państwa. W granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górnictwem albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania gór-

niczego (art.12 ust. 1 p.g.g.). Uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności: która wymaga koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne; o której mowa w art. 2 ust. 1⁶⁸, wykonują zarządy województw (art. 12 ust. 1 p.g.g.).

W sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a **także do rozstrzygnięcia sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu**, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania (art. 11 p.g.g.).

Ustawa p.g.g. reguluje także użytkowanie górnicze. Jest to jedyna forma rozporządzania własnością górniczą⁶⁹. Warto zaznaczyć, że nie zostało wprost przesądzone ani w doktrynie ani w ustawie czy użytkowanie górnicze jest prawem rzeczowym czy stosunkiem obligacyjnym. Jednak w związku z zasadą *numerus clausus* praw rzeczowych oraz zapisem art. 17 p.g.g., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy, należy przychylić się do poglądu, że użytkowanie górnicze jest stosunkiem obligacyjnym.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na art. 19 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym:

1. Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na:

1) wydobywanie węglowodorów ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża - uzyskał decyzję inwestycyjną,

2) wydobywanie węgla kamiennego,

3) wydobywanie węgla brunatnego,

4) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów,

5) podziemne składowanie dwutlenku węgla

- **może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności.**

Jeżeli chodzi o **kwesję przenoszenia własności terenów pokopalnianych, to należy stosować tu przepisy ogólne prawa cywilnego**. Jednak warto zwrócić na dwa przepisy regulujące prawo pierwokupu. Art. 109 ust. 1 u.g.n. stanowi, że:

⁶⁸ Przepisy ustawy, z wyjątkiem działu III, stosuje się odpowiednio do:

1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;

2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;

3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;

4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej;

5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt 1-4.

⁶⁹ B. Rakoczy [w:] K. Karpus, G. Klimek, J. Maciejewska, M. Szalewska, M. Tyburek, M. Walas, B. Rakoczy, Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, Warszawa 2015, art. 12.

1. Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży:

1) niezabudowanej nieruchomości **nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego**;

2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;

3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;

4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości;

4a) nieruchomości **położonych na obszarze rewitalizacji**, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;

4b) nieruchomości **położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji**, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Ponadto zgodnie z art. 37a. u.l.:

1. W przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu:

1) oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub

2) **przeznaczonego do zalesienia** określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub

(...)

- Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu.

Kwestie wodne

Na wstępie zaznaczyć należy, iż **nie obowiązują żadne szczegółowe regulacje określające wymogi dla wód podziemnych po zakończeniu procesu rekultywacji, w tym rekultywacji górniczej**. Obowiązują wyłącznie przepisy ogólne, dotyczące stanu wszystkich wód, w tym wód podziemnych. Przepisy te zostaną przedstawione poniżej.

W związku z brakiem regulacji szczególnych dotyczących rekultywacji, takie zobowiązania winny wynikać m.in. z treści planów gospodarowania wodami i ich konkretnych zapisów dotyczących poszczególnych jednolitych części wód.

Plany gospodarowania wodami określają cele środowiskowe dla każdej jednolitej części wód podziemnych ustalane są w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. W planach gospodarowania wodami możliwe jest nałożenie obowiązku podjęcia konkretnych działań przez podmioty trzecie. Jednakże praktyka i analiza przyjmowanych w Polsce planów gospodarowania wodami oraz pozostałych przepisów związanych z ochroną wód może prowadzi do następujących wniosków:

- 1) odstępstwa polegające na ustaleniu mniej rygorystycznego celu i przesunięciu terminu osiągnięcia stanu dobrego są przyznawane w znacznych ilościach, często w sytuacji gdy istnieją wątpliwości co do spełnienia warunków do ich przyznania. W związku z tym istnieje znaczne ryzyko, że cele środowiskowe wyznaczone dla konkretnych jednolitych części wód będących pod wpływem oddziaływania rekultywowanej kopalni nie będą ambitne.
- 2) zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest stosowana lub jest stosowana w bardzo niewielkim zakresie w stosunku do podmiotów z branży górniczej:
 - a) zestawy działań do podjęcia których zobowiązane są podmioty, z powodu działalności których wody, w tym wody podziemne nie spełniające stanu dobrego, nie obejmują działań skierowanych do podmiotów z branży górniczej lub też działania skierowane do tych podmiotów są nieadekwatne do ich działalności i wpływu na stan wód, jak również zdarza się, że są niemierzalne i nieweryfikowalne;
 - b) kopalnie nie ponoszą opłat za odwodnieniowy pobór wody oraz opłat za zrzucanie do wód ścieków o średnim ładunku zasolenia (tj. gdy wartość sumy chlorków i siarczanów w ściekach nie przekracza 500 mg/l);
- 3) brak jest przepisów dot. wykonania ustaleń wynikających z planów gospodarowania wodami; obecnie nie ma żadnego mechanizmu określającego sposób postępowania wobec podmiotów, które nie realizują przypisanych im w planach gospodarowania działań.

Wymaganie dotyczące stanu wód podziemnych ukształtowane zostały w polskim porządku prawnym zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Dyrektywy 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej

Rekultywacja a prawo wodne

Prawo wodne wypowieda się w zakresie rekultywacji wód powierzchniowych i wód podziemnych.

Zgodnie z art. 389 pkt 4 p.w. jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, **pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na** rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych. Organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich (art. 397 ust.1 p.w.). W pozwoleniu wodnoprawnym określa się m.in. obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, a w szczególności niezbędne przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko (art. 403 ust. 1 pkt 3 p.w.).

Ponadto, zgodnie z art. 425 ust. 1 pkt 4 p.w. **uzyskanie oceny wodnoprawnej** jest wymagane dla inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, **w zakresie rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych**. Dokładną listę inwestycji wymagających oceny wodnoprawnej wskazano w rozporządzeniu wodnoprawnym. Ocena wodnoprawna jest wydawana w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ Wód Polskich.

Rekultywacja gruntów w prawie UE

W prawie unijnym **nie ma przepisów bezpośrednio regulujących rekultywację gruntów**⁷⁰. Ponadto pomimo istnienia regulacji odnoszących się do takich aspektów jak woda, powietrze czy środowisko morskie, ochrona gleby nie została należycie uregulowana⁷¹. Jak zaznaczono w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych: *Stosowanie odmiennego podejścia w odniesieniu do kontrolowania emisji do powietrza, wody lub gleby traktowanych oddzielnie może stanowić zachętę do przesuwania zanieczyszczeń z jednych elementów środowiska na inne, zamiast zachęcać do ochrony środowiska jako całości*⁷².

Pojęcie rekultywacji pojawia w następujących aktach prawnych UE:

- Dyrektywa w sprawie odpadów wydobywczych definiuje rekultywację, a także wymaga aby plan zagospodarowania odpadami zawierał zaproponowany plan dotyczący zamknięcia, włącznie z rekultywacją (art. 5 ust. 3 lit. f Dyrektywy 2006/21/WE). Podobnie plan awaryjny ma na celu zapewnienie rekultywacji, przywrócenia do stanu poprzedniego i oczyszczenia środowiska po poważnym wypadku (art. 6 ust. 4 lit. d Dyrektywy 2006/21/WE).

W obecnym stanie prawnym **ochrona gleby** wspomniana jest w kilku dyrektywach:

- Zgodnie z art. 13 lit. a dyrektywy w sprawie odpadów państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności **bez zagrożenia** dla wody, powietrza, **gleby**, roślin lub zwierząt.
- Dyrektywa OOŚ, która reguluje ocenę skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku również reguluje kwestię wpływu przedsięwzięcia na glebę. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c dyrektywy OOŚ ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, **bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na:** grunty, **gleby**, wody, powietrze i klimat. Ponadto w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z załącznikiem IV dyrektywy znajduje się m.in.

⁷⁰ NIK, Rekultywacja Terenów po Eksploatacji Kopalni Objętych Prawem Własności Nieruchomości Gruntowej, Informacja o wynikach kontroli, dostępne pod adresem: [id,19746,vp,22360.pdf \(nik.gov.pl\)](https://www.nik.gov.pl/id,19746,vp,22360.pdf) [dostęp: 14.12.2021]; M. A. Król, Review of the Legislation Regulating the Use of Land. Legal and Administrative Issues, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXVII, 4, 2018, dostępne pod adresem: [Review of the Legislation Regulating the Use of Land. Legal and Administrative Issues | Król | Studia Iuridica Lublinensia \(umcs.pl\)](#) [dostęp: 14.12.2021];

⁷¹ J. Kostecki, R. Fruzińska. Ochrona Gleb w Świetle Prawa Krajowego i Europejskiego, Uniwersytet Zielonogórski, Zeszyty Naukowe nr 146; 2012; European Commission, Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Soil Strategy for 2030 Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate*, Brussels, 17.11.2021 COM(2021) 699 final, dostępne pod adresem: [COM_2021_699_1_EN_ACT_part1_v4_0\(1\).pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM_2021_699_1_EN_ACT_part1_v4_0(1).pdf) [dostęp: 14.12.2021].

⁷² Motyw 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

opis zapotrzebowania na zasoby naturalne (w tym glebę), oszacowanie typu i ilości przewidywanych pozostałości i emisji takich jak m.in. zanieczyszczeń gleby i podglebia, a także opis prawdopodobnego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, wynikającego m.in. z wykorzystania zasobów naturalnych, w szczególności gleby, z uwzględnieniem w miarę możliwości zrównoważonej dostępności tych zasobów.

- Art. 2 dyrektywy w sprawie szkody w środowisku definiuje szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jako **szkody dotyczące powierzchni ziemi**, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów. Istotnym jest tutaj załącznik nr 2, który określa wspólne ramy, które należy wykorzystywać, wybierając najbardziej odpowiednie środki w celu zagwarantowania zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Znajduje się tu część dotycząca szkód w powierzchni ziemi, a w niej zapis dotyczący rekultywacji gruntów zanieczyszczonych: **Zostaną podjęte niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpowiednie zanieczyszczenia co najmniej zostaną usunięte, skontrolowane, ograniczone, lub zmniejszone, tak aby zanieczyszczony grunt, z uwzględnieniem jego obecnego przeznaczenia lub przyszłego przeznaczenia zatwierdzonego w chwili powstania szkody, w przyszłości nie stwarzał ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzi.**
- W dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych =zdefiniowano glebę jako wierzchnią warstwę skorupy ziemskiej usytuowaną między skałą macierzystą a powierzchnią, która składa się z cząstek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych. Dyrektywa reguluje ochronę gleby **przed skażeniem**: zarówno w momencie wydawania pozwolenia (art. 14), jak i po zakończeniu działalności (art. 22).

W 2006 r. Komisja Europejska „Strategię tematyczną w dziedzinie ochrony gleby”, w ramach której złożono „Wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy dla ochrony gleby oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE”. Dyrektywa ta jednak nigdy nie weszła w życie.

17 listopada 2021 r. Komisja Europejska opublikowała „Unijną strategię dla ziemi na 2030 r.”⁷³, która buduje na założeniach „Unijnej strategii w zakresie przystosowania do zmiany klimatu” oraz „Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030”, a także jest elementem „Europejskiego Zielonego Ładu”⁷⁴. Strategia zakłada, że do 2050 r. wszystkie ekosystemy glebowe w Unii Europejskiej będą w zdrowym stanie, a ponadto do tego czasu ochrona, zrównoważone użytkowanie i rekultywacja gleby stały się normą⁷⁵. Komisja Europejska zapowiada, że proponuje akt prawny dotyczący przywracania natury do jej pierwotnego stanu⁷⁶.

⁷³ „EU soil strategy for 2030” [EU soil strategy for 2030 \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-press/en/stories/eu-soil-strategy-for-2030)

⁷⁴ „EU soil strategy for 2030” [EU soil strategy for 2030 \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-press/en/stories/eu-soil-strategy-for-2030) s. 3

⁷⁵ „EU soil strategy for 2030” [EU soil strategy for 2030 \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-press/en/stories/eu-soil-strategy-for-2030) s. 2

⁷⁶ Z ang. Nature Restoration Law (tłumaczenie własne)